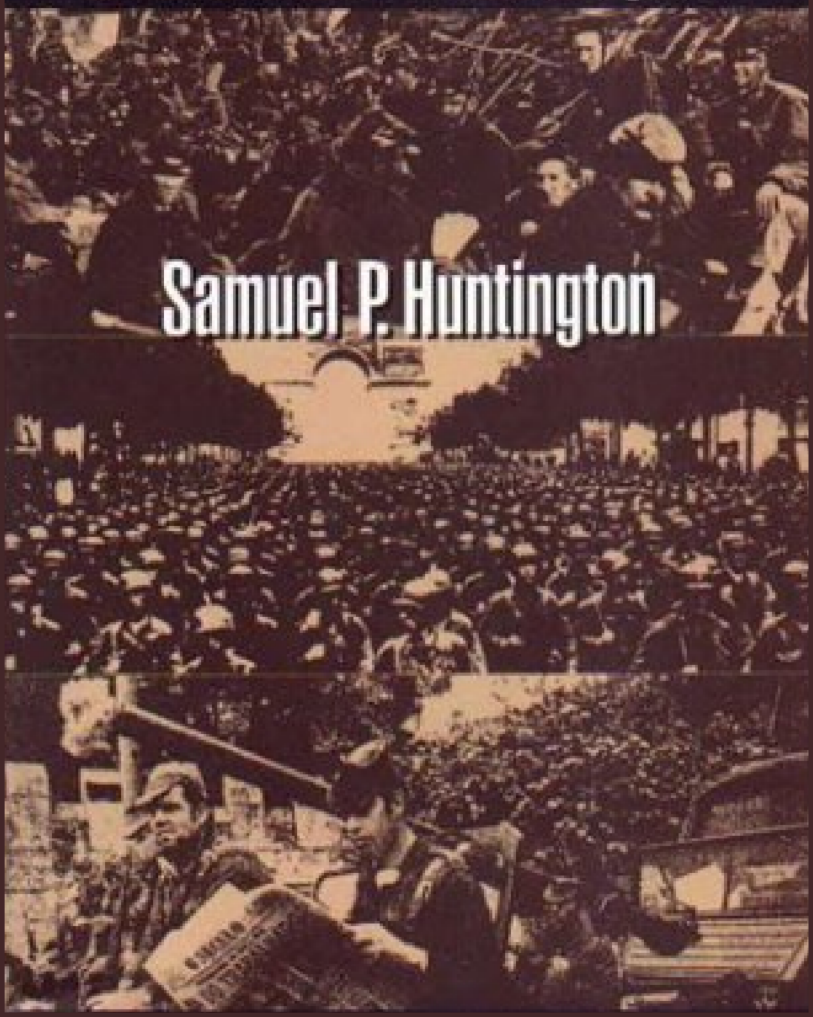
LA TERCERA OLA

La democratización a finales del siglo XX



Samuel P. Huntington

Título original: *The third wave. Democratization in the late twentieth century*
Publicado en inglés por University of Oklahoma Press, Norman, OK.

Traducción de Josefina Delgado

Cubierta de Víctor Viano

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier método o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© 1991 by Samuel P. Huntington
© 1994 de todas las ediciones en castellano,
Ediciones Paidós Ibérica, S. A.,
Mariano Cubí, 92 - 08021 Barcelona
y Editorial Paidós, SAICF,
Defensa, 599 - Buenos Aires

ISBN: 84-7509-960-2
Depósito legal: B-49.160/1998

Impreso en Gràfiques 92, S. A.,
Av. Can Sucarrats, 91 - 08191 Rubí (Barcelona)

Impreso en España - Printed in Spain

A la memoria
de Warren y Anita

SUMARIO

Prólogo 11
Prefacio 13
1. ¿Qué? 17
2. ¿Por qué? 41
3. ¿Cómo? Los procesos de democratización 107
4. ¿Cómo? Características de la democratización 153
5. ¿Durante cuánto tiempo? 190
6. ¿Hacia dónde? 251
Notas 283
Índice temático 307

PROLOGO

Entre las muchas cosas buenas que me han ocurrido en la vida, no hay ninguna de la que esté tan orgulloso como de la creación del Centro de Estudios e Investigación del Congreso Carl Albert, en la Universidad de Oklahoma, y de nada he obtenido mayor satisfacción que del ciclo de Conferencias "Julian J. Rothbaum". El ciclo es un compromiso permanente de la Universidad de Oklahoma, creado en honor de Julian J. Rothbaum por su esposa, Irene, y su hijo, Joel Jankowsky.

Julian J. Rothbaum, un muy buen amigo mío desde los tiempos de nuestra niñez en el sudeste de Oklahoma, ha sido durante años una personalidad de la vida civil de Oklahoma. Ha trabajado como rector de la Universidad de Oklahoma durante dos períodos, y como rector estatal de la Educación Superior. En 1974 fue honrado con el más alto honor de la universidad, el "Distinguished Service Citation", y en 1986 figuró en el "Oklahoma Hall of Fame".

El ciclo de Conferencias Rothbaum está dedicado a temas relacionados con la representatividad gubernamental, la democracia, la educación y la participación ciudadana en los asuntos públicos, valores a los que Julian J. Rothbaum ha dedicado toda su vida. Su amplia dedicación a la Universidad de Oklahoma, al estado y a su país, es un tributo a los ideales a los que está dedicado el Ciclo de Conferencias Rothbaum. Los libros que recogen estos

ciclos conforman una duradera contribución a la democracia norteamericana.

CARL B. ALBERT

Cuadragésimo sexto presidente
de la Cámara de Representantes
de los Estados Unidos de América

PREFACIO

Este libro versa sobre un importante desarrollo político global —quizás el más importante— de finales del siglo xx: la transición de unos treinta países desde un sistema político no democrático a uno que sí lo es. Es un intento por explicar por qué, cómo y con qué consecuencias inmediatas sucedió esta ola de democratización entre 1974 y 1990.

Este libro aúna la historia y la teoría, pero no es ni un trabajo teórico ni un trabajo histórico. Se sitúa entre ambas; básicamente se trata de una explicación. Una buena teoría es precisa, austera, elegante, e ilumina las relaciones entre distintas variables conceptuales. Inevitablemente, ninguna teoría puede explicar completamente un solo acontecimiento o un grupo de ellos. Una explicación, por contraste, resulta inevitablemente compleja, densa, confusa, e intelectualmente insatisfactoria. Triunfa no por ser austera, sino por ser comprensiva. Un buen libro de historia describe en forma cronológica y analiza convincentemente una secuencia de acontecimientos, y muestra por qué uno conduce a otro. Este trabajo tampoco hace esto. No detalla el curso general de la democratización en los años setenta y ochenta, ni describe la democratización en cada uno de los países. En su lugar, intenta explicar y analizar un grupo concreto de regímenes de transición que transcurren en un período limitado de tiempo. En la jerga de las ciencias sociales, este trabajo no es ni nomotético ni idiográfico. Tanto los teóricos como los historiadores van a sentirse insatisfechos por

esta razón. No les proporciona las generalizaciones que entusiasman a los primeros, ni la profundidad que prefieren los segundos.

De esta manera, este trabajo difiere significativamente en su esencia de varios de mis libros anteriores. En esos otros libros intentaba desarrollar generalizaciones o teorías sobre las relaciones entre variables clave, como poder político y profesionalismo militar, participación política e institucionalización, ideales políticos y conducta política. Las propuestas sobre estas relaciones se formulaban generalmente como verdades intemporales. En este libro, sin embargo, las generalizaciones se limitan a una restringida clase de acontecimientos de los años setenta y ochenta. Un punto clave del libro es que la democratización de la tercera ola difiere de aquellas de las olas precedentes. Mientras escribía este libro, a veces me sentía tentado de proponer verdades atemporales, como "los reemplazos son más violentos que las transformaciones". Entonces debía recordarme que mi evidencia procedía de los limitados casos históricos que había estudiado, y que estaba escribiendo un libro explicativo y no teórico. Así tuve que abjurar del atemporal tiempo presente y, en cambio, escribir en pasado: "Los reemplazos fueron más violentos que las transformaciones". Con algunas pocas excepciones así lo hice. En algunos casos, la universalidad de las propuestas parecía tan evidente que no pude resistir la tentación de ponerla en términos atemporales. Por añadidura, sin embargo, casi ninguna suposición se aplica a todos los casos de la tercera ola. De este modo, el lector puede encontrarse con expresiones como "tiende a ser", "generalmente", "casi siempre" y otros calificativos semejantes, salpicados a través del texto. En su forma final, la proposición citada más arriba debiera leerse: "Los reemplazos fueron habitualmente más violentos que las transformaciones".

Este libro fue escrito durante los años 1989 y 1990, mientras los acontecimientos de los que trata estaban todavía desarrollándose. De esta manera, el libro sufre todos los problemas de la contemporaneidad, y debe ser visto como un acercamiento preliminar y un intento de explicación de esos regímenes de transición. El libro sigue los trabajos de historiadores, estudiosos de la ciencia política y otros académicos, que han escrito monografías detalladas sobre los acontecimientos particulares. También se basa extensamente en las crónicas periodísticas de esos acontecimientos. Cuando la tercera ola de democratización haya concluido, será posible una explicación más completa y satisfactoria de este fenómeno.

Mi estudio anterior sobre el cambio político, *Political Order in Changing Societies*,* enfoca el problema de la estabilidad política.

* Trad. esp.: *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós, 1990.

Escribí ese libro porque pensaba que el orden político era algo positivo. Mi propósito fue desarrollar una teoría general en la ciencia social de por qué, cómo y bajo qué circunstancias el orden se resiste a ser alcanzado. Los libros corrientes enfocan el problema de la democratización. Lo escribí porque creo que la democracia es buena en sí misma y, como intento explicar en el capítulo 1, tiene consecuencias positivas para la libertad individual, la estabilidad local, la paz internacional y los Estados Unidos de América. Como en *Political Order*, he intentado mantener mi análisis tan distanciado como fuera posible de mis propios valores; esto ocurre por lo menos en el 95 % de este libro. Sin embargo, creí que podría ser útil que en ocasiones mostrara explícitamente las implicaciones de mi análisis a aquellos que desean que las sociedades a las que pertenecen se democraticen. En consecuencia, en cinco lugares del libro abandoné el papel de científico social, asumí el de consejero político y presenté algo así como una "Guía para los democratizadores". Si esto me hace aparecer como un democrático aspirante a Maquiavelo, que así sea.

El estímulo inmediato para escribir este libro fue la invitación a participar en las Conferencias Julian J. Rothbaum en la Universidad de Oklahoma, en noviembre de 1989. En aquellas conferencias presenté los temas principales de este libro sin toda la evidencia empírica que, por supuesto, sostiene aquellos temas. La parte principal del manuscrito fue escrita hacia fines de 1989 y en 1990, y no intenté incluir en el análisis ningún acontecimiento posterior a 1990. Estoy muy en deuda con el "Carl Albert Congressional Research and Studies Center" de la Universidad de Oklahoma, y con su director, el doctor Ronald M. Peters, Jr., por invitarme a ofrecer estas conferencias. Mi esposa Nancy y yo queremos también expresar cuánto apreciamos la constante cortesía y hospitalidad que recibimos en la Universidad de Oklahoma por parte del doctor Peters, Julia e Irene Rothbaum, Joel Jankowsky y Carl Albert y su esposa.

Así como la invitación a las conferencias precipitó la elaboración de este libro, su objeto había germinado en mi mente algún tiempo atrás. Escribí dos artículos, con anterioridad, sobre algunos temas del manuscrito: "Will More Countries Become Democratic?" (*Political Science Quarterly*, 99, verano 1984, págs. 191-218) y "The Modest Meaning of Democracy", en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, editado por Robert A. Pastor (Nueva York, Holmes and Meier, 1989, págs. 11-28). Entre 1987 y 1990, el "John M. Olin Fellowship in Democracy and Development" hizo posible que dedicara mucho más tiempo y esfuerzo a la investigación sobre el tema de este libro.

Mucha gente también ha contribuido, en algunos casos cons-

cientemente y en otros de forma impensada, a este original. Desde 1983 dicto un curso sobre las democracias modernas en el plan de estudios de Harvard, y lo he centrado en los problemas de las transiciones democráticas. Tanto los estudiantes como los catedráticos reconocen que buena parte del material de este libro procede de este curso; mi opinión sobre el tema es que en realidad lo mejor procede de sus comentarios y críticas. Mary Kiraly, Young Jo Lee, Kevin Marchioro y Adam Posen proporcionaron una ayuda indispensable en la búsqueda de material para este libro, al ordenar mis archivos sobre este tema. Jeffrey Cimbalo no sólo ayudó en esas tareas, sino que también revisó cuidadosamente la coherencia del texto y de las notas al pie de página en las etapas finales de la preparación del original. Juliet Blackett y Amy Englehardt aplicaron sus considerables aptitudes sobre el procesamiento de textos a este original, produciendo con rapidez, eficacia y meticulosidad muchos borradores e innumerables e infinitas revisiones de los borradores. El original fue leído por entero o parcialmente por varios colegas. Houchang Chehabi, Edwin Corr, Jorge Domínguez, Frances Hagopian, Eric Nordlinger y Tony Smith proporcionaron comentarios escritos que resultaron profundos, críticos y constructivos. Los miembros del grupo de discusión de Harvard de política comparada ayudaron con una fructífera discusión sobre la primera mitad del original.

Estoy muy agradecido a todas estas personas por su interés por mi trabajo, y por la enorme contribución con la que han colaborado a mejorar la calidad de mi esfuerzo. Sin embargo, en última instancia, soy el único responsable de la idea, las pruebas y los errores de este estudio.

SAMUEL P. HUNTINGTON

Cambridge, Massachusetts
Febrero de 1991

Capítulo 1

¿QUE?

El comienzo de la tercera ola

La tercera ola de democratización en el mundo moderno comenzó, de manera poco convincente e involuntaria, veinticinco minutos después de medianoche, el martes 25 de abril de 1974, en Lisboa, Portugal, cuando una estación de radio transmitió la canción "Grandola Vila Morena". Esta emisión fue la señal para que las unidades militares de Lisboa y sus alrededores ejecutaran los planes del golpe de estado, que habían sido cuidadosamente diseñados por los jóvenes oficiales que lideraban el Movimiento de las Fuerzas Armadas (MFA). El golpe se llevó a cabo con eficiencia y éxito, con una pequeña resistencia por parte de las fuerzas de seguridad. Unidades militares ocuparon los ministerios clave, estaciones de radio, correos, aeropuertos y oficinas de teléfonos. Casi al mediodía, la multitud afluyó en las calles, vitoreando a los soldados y poniendo claveles en sus armas. Por la tarde, el dictador depuesto, Marcello Caetano, se rindió a los nuevos líderes militares de Portugal. Al día siguiente se exilió. Así murió la dictadura que había nacido tras un golpe militar semejante en 1926, y fue conducida durante treinta y cinco años por un austero civil, Antonio Salazar, que trabajó en estrecha colaboración con los militares portugueses.[1]

El golpe del 25 de abril fue el increíble comienzo de un movimiento mundial hacia las democracias, porque los golpes de esta-

do derrocaban con mucha mayor frecuencia los regímenes democráticos en vez de instaurarlos. Fue un comienzo involuntario, porque la instauración de la democracia, y mucho menos la instauración de un movimiento democrático mundial, estaba lejos de la mente de los líderes del golpe. La muerte de la dictadura no aseguraba el nacimiento de la democracia. Sin embargo, lo hizo al liberar un enorme conjunto de fuerzas populares, sociales y políticas que habían estado de hecho suprimidas durante la dictadura. Durante los dieciocho meses posteriores al golpe de abril, Portugal fue un torbellino. Los oficiales del MFA se dividieron en facciones conservadoras, moderadas y marxistas, que compitieron entre sí. Los partidos políticos cubrían un espectro igualmente amplio, que iba desde el ala dura del Partido Comunista, en la izquierda, hasta los grupos fascistas, en la derecha. Seis gobiernos provisionales se sucedieron en el poder, cada uno con menos autoridad que sus predecesores. Se intentaron nuevos golpes y contragolpes. Trabajadores y campesinos hicieron huelgas, manifestaciones y tomaron fábricas, granjas y medios de comunicación. Los partidos moderados ganaron las elecciones en el aniversario del golpe, en 1975, pero al terminar aquel año la guerra civil entre el norte conservador y el sur revolucionario parecía una posibilidad real.

La erupción revolucionaria en Portugal se parecía, en muchos aspectos, a la de la Rusia de 1917, con Caetano como Nicolás II, el golpe de abril como la revolución de febrero, los grupos dominantes del MFA como los bolcheviques, parecidas convulsiones económicas y levantamientos populares, y hasta la conspiración de Kornilov sería el equivalente del fracasado intento golpista del ala derecha del general Espinola, en marzo de 1975. La semejanza no pasó inadvertida para los agudos observadores. En setiembre de 1974, Mario Soares, ministro de Relaciones Exteriores del gobierno provisional y líder del Partido Socialista Portugués, se encontró con el secretario de estado Henry Kissinger en Washington. Kissinger recriminó a Soares y a otros líderes moderados que no actuaran más decididamente para impedir una dictadura marxista-leninista.

—Usted es un Kerensky..., yo creo en su sinceridad, pero usted es ingenuo —le dijo Kissinger a Soares.

—En verdad, yo no quiero ser un Kerensky —le contestó Soares.

—Tampoco lo quería Kerensky —replicó Kissinger.

Portugal, sin embargo, se convirtió en un fenómeno diferente de Rusia. Los Kerensky ganaron. La democracia triunfó. Soares llegó a ser primer ministro y, más tarde, presidente. Y el Lenin de la Revolución Portuguesa, la persona que en el momento crucial movió las fuerzas disciplinadas para producir el resultado político

que deseaba, fue un taciturno coronel pro democrático llamado Antonio Ramalho Eanes, que el 25 de noviembre de 1975 aplastó a los elementos izquierdistas radicales del ejército y aseguró el futuro de la democracia en Portugal.

El movimiento hacia la democracia en Portugal, en los años 1974 y 1975, fue notorio, pero no el único. Movimientos democráticos menos obvios ocurrían en otros lugares. En 1973, en Brasil, los líderes del gobierno saliente del general Emilio Médici desarrollaban planes de *distensão* política o "descompresión", y en 1974 el general Ernesto Geisel comprometió a su nuevo gobierno a iniciar un proceso de apertura política. En España, el primer ministro Carlos Arias empujó cautelosamente a la dictadura franquista en una dirección liberalizadora, mientras el país esperaba la muerte del dictador. En Grecia, nacieron tensiones en el gobierno de los coroneles, que llevaron a su caída a mediados de 1974, y ese mismo año, un poco más tarde, al primer gobierno elegido democráticamente de esa nueva ola de transiciones. Durante los quince años siguientes, esta ola democrática abarcó el globo entero; cerca de treinta países pasaron del autoritarismo a la democracia, y al menos otros veinte se vieron afectados por la ola democrática.

El significado de la democracia

Las transiciones hacia la democracia entre 1974 y 1990 son el tema de este libro. El primer paso para avanzar en este tema consiste en aclarar el significado de "democracia" y "democratización", tal como se usan en este libro.

El concepto de democracia como forma de gobierno nos remite a los filósofos griegos. Su uso moderno, sin embargo, procede de las revueltas revolucionarias de la sociedad occidental a fines del siglo XVIII. A mediados del siglo XX, del debate sobre el significado de la democracia nacen tres significados generales. Como una forma de gobierno, la democracia ha sido definida en términos de fuentes de autoridad para el gobierno, propósitos perseguidos por éste y procedimientos para constituirlo.

Aparecen serios problemas de ambigüedad e imprecisión cuando se define la democracia en términos de autoridad o de propósitos, y usamos en este estudio una definición basada en procedimientos.[3] En otros sistemas de gobierno, las personas se convierten en líderes por razones de nacimiento, número, riqueza, violencia, alianza, aprendizaje, selección o examen. El procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las per-

sonas gobernadas por ellos. La más importante formulación moderna de este concepto de democracia fue la de Joseph Schumpeter, en 1942. En su primer estudio, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Schumpeter detalla las deficiencias de lo que llama la "teoría clásica de la democracia", que define la democracia en términos de "la voluntad del pueblo" (fuente) y "el bien común" (objetivos). Demoliendo con eficacia estos prolegómenos, Schumpeter adelanta lo que denomina "otra teoría de la democracia". El "método democrático —dice— es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo".

Poco después de la Segunda Guerra Mundial tuvo lugar un debate sobre aquellos dos términos, en su acepción clásica, para definir a la democracia por la fuente o los objetivos, y un número creciente de teóricos se adhirieron al concepto de democracia de procedimientos, al modo de Schumpeter. Hacia 1970 el debate había terminado, y había ganado Schumpeter. Los teóricos aventuraban distinciones entre definiciones de democracia racionalistas, utópicas e idealistas, por un lado, y definiciones empíricas, descriptivas, institucionales y de procedimientos, por otro, y llegaron a la conclusión de que solamente el último tipo de definición proporciona la precisión analítica y los referentes empíricos que hacen que el concepto sea útil. Las decisivas discusiones de la democracia en términos de teoría normativa sufrieron un brusco descenso, al menos en las discusiones académicas norteamericanas, y fueron reemplazadas por los esfuerzos por comprender la naturaleza de las instituciones democráticas, cómo funcionan, y las razones por las que se desarrollan y mueren. El esfuerzo que prevaleció fue el de hacer de la palabra "democracia" menos una palabra triunfalista que un término de sentido común.

Siguiendo la tradición schumpeteriana, este estudio define un sistema político del siglo XX como democrático siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de limpias, honestas y periódicas elecciones, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene derecho a votar. Definida así, la democracia abarca las dos dimensiones —competencia y participación— que Robert Dahl vio como decisivas en su definición de democracia realista o poliarquía. Esto también implica la existencia de libertades civiles y políticas, como expresarse, publicar, reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de campañas electorales.

Esta definición basada en los procedimientos de la democracia

proporciona un conjunto de variaciones —agrupadas ampliamente en las dos dimensiones de Dahl— que permiten juzgar hasta qué punto los sistemas políticos son democráticos, para comparar sistemas y para analizar si los sistemas se vuelven más o menos democráticos. En la medida en que, por ejemplo, un sistema político niega la participación por medio del voto a una parte en su sociedad —como el sistema sudafricano con el 70 % de su población negra, como Suiza con el 50 % de su población femenina o como los Estados Unidos con el 10 % de su población negra del sur— es no democrático. Similarmente, un sistema no es democrático en la medida en que no permite oposición en las elecciones, o que la oposición es presionada, o censurada para que no haga lo que pretende, o si los diarios de la oposición son censurados o clausurados, o si los votos son manipulados o mal contados. En cualquier sociedad, el pertinaz fracaso del principal partido político de la oposición para ganar espacio suscita necesariamente preguntas que conciernen al grado de competencia permitido por el sistema. A finales de los años ochenta, el criterio de democracia basado en las elecciones libres se hizo más habitual por el aumento del control electoral por parte de grupos internacionales. En 1990, este punto se consideraba eficaz cuando las primeras elecciones en un país que estaba democratizándose eran aceptadas como legítimas tras haber sido observadas por uno o varios equipos razonablemente competentes y bien elegidos de observadores internacionales, y si los observadores certificaban que las elecciones cumplían con los mínimos niveles de honestidad y limpieza.

El acercamiento a la democracia según los procedimientos concuerda con el uso de sentido común del término. Todos sabemos que los golpes militares, la censura, las elecciones controladas, la coerción y la violencia sobre la oposición, la cárcel para los oponentes políticos y la prohibición de las reuniones políticas, son incompatibles con la democracia. Todos sabemos que los observadores políticos informados pueden aplicar las condiciones de procedimiento de la democracia a los sistemas políticos existentes en el mundo, y realizar con cierta facilidad una lista de aquellos países que son claramente democráticos, aquellos que claramente no lo son y aquellos que se sitúan en el medio, y que con pequeñas excepciones distintos observadores pueden componer idénticas listas. Todos sabemos también que podemos hacer y hacemos juicios sobre cómo los gobiernos cambian con el paso del tiempo, y que nadie puede discutir la afirmación de que Argentina, Brasil y Uruguay eran más democráticos en 1986 que en 1976. Los regímenes políticos nunca entran perfectamente en compartimientos definidos intelectualmente, y cualquier sistema de clasificación tiene

que aceptar la existencia de casos ambiguos, fronterizos y mixtos. Históricamente, el Kuomintang (KMT) en Taiwan, por ejemplo, ha combinado algunos elementos de autoritarismo, democracia y totalitarismo. Por otro lado los gobiernos que tienen orígenes democráticos pueden terminar con la democracia mediante la abolición o limitación severa de los procedimientos democráticos, como en Corea y Turquía hacia fines de los años cincuenta, y en las Filipinas en 1972. Pese a todos estos problemas, la clasificación de los regímenes en términos del grado de procedimientos democráticos resulta una tarea relativamente simple.

Si la elección popular de los que toman las decisiones en la cúpula es la esencia de la democracia, entonces el punto crítico en el proceso de democratización está en el reemplazo de un gobierno que no fue elegido de esta manera por uno que lo haya sido en unas elecciones limpias, libres y abiertas. Sin embargo, la totalidad del proceso de democratización antes y después de esa elección es habitualmente complejo y prolongado. Implica avanzar desde el final del régimen no democrático, la inauguración del democrático y luego la consolidación de este sistema. La liberalización, por el contrario, es la apertura parcial de un sistema autoritario, sin que se elijan líderes gubernamentales a través de unas elecciones libremente competitivas. Liberalizar un régimen autoritario puede consistir en liberar presos políticos, abrir algunas instancias para el debate público, atenuar la censura, permitir elecciones para puestos que tienen escaso poder, permitir alguna expresión de la sociedad civil y dar otros pasos en dirección a la democracia, sin someter a los que toman las decisiones principales a la prueba de las elecciones. La liberalización puede llevar o no a la completa democratización.

Es necesario añadir varios puntos para definir la democracia. En primer lugar, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Para algunas personas, la democracia debe o debería tener connotaciones movilizadoras y más idealistas. Para ellos, la "verdadera democracia" significa *liberté, egalité, fraternité*, un efectivo control ciudadano sobre las políticas, gobierno responsable, honestidad y apertura política, deliberación informada y racional, iguales cantidades de poder y participación, y otras diversas virtudes cívicas. Estas son, para la mayor parte, cosas buenas, y la gente puede, si lo desea, definir la democracia en estos términos. Haciéndolo así, sin embargo, aparecen todos los problemas que han acabado con las definiciones de democracia por la fuente o por los objetivos. Las normas borrosas no permiten análisis útiles. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*. Los gobier-

nos creados por medio de elecciones pueden ser ineficientes, corruptos, de cortas miras, irresponsables, dominados por intereses concretos e incapaces de adoptar las políticas que exige el bien público. Estas cualidades los convierten en gobiernos indeseables, pero no en gobiernos no democráticos. La democracia es una virtud pública, no solamente la única, y la relación entre la democracia con las otras virtudes y vicios públicos puede ser comprendida solamente si se distingue claramente de las otras características de los sistemas políticos.

En segundo lugar, es posible que una sociedad pueda elegir sus líderes políticos a través de mecanismos democráticos, pero que esos líderes políticos no puedan ejercer un poder real. Ellos pueden ser simplemente la fachada o los títeres de algún otro grupo. En la medida en que la mayoría de los productores de decisiones colectivas de poder no sean elegidos a través de elecciones, el sistema político no será democrático. Sin embargo, en el concepto de democracia están implícitas las limitaciones del poder. En las democracias, los productores electos de decisiones no ejercen la totalidad del poder; lo comparten con otros grupos de la sociedad. Si aquellos productores de decisiones democráticamente elegidos se convierten, sin embargo, simplemente en una fachada para que los grupos no elegidos democráticamente ejerzan mucho más poder, entonces aquel sistema político resulta claramente no democrático. Pueden aparecer legítimos interrogantes, como si los gobiernos elegidos en Japón a fines de los años veinte o en Guatemala a fines de los ochenta estuvieron demasiado dominados por sus fuerzas armadas como para no ser verdaderamente democráticos. También resulta sencillo para criticar a un gobierno, ya venga la crítica de la izquierda o de la derecha, argumentar que los funcionarios elegidos son sencillamente "instrumentos" de algún otro grupo, o que ejercen su autoridad solamente porque se los tolera y sin severas restricciones por parte de ningún otro grupo. Estos argumentos se esgrimen a menudo, y pueden resultar ciertos. Pero no deben ser considerados verdaderos hasta que no se haya demostrado que lo son. Esto resulta difícil, pero no imposible.

El tercer punto está relacionado con la fragilidad o la estabilidad del sistema político democrático. Es posible incorporar el concepto de estabilidad o institucionalización a la definición de democracia. Habitualmente, esto nos remite al grado en el que se puede esperar que perdure un sistema político. La estabilidad es una dimensión fundamental en el análisis de cualquier sistema político. Un sistema político, sin embargo, puede ser más o menos democrático y más o menos estable. Algunos sistemas, que pueden ser calificados como democráticos adecuadamente, pueden

tener grandes diferencias en cuanto a su estabilidad. Freedom House, en su informe sobre la libertad en el mundo, publicado a comienzos de 1984, clasificó tanto a Nueva Zelanda como a Nigeria dentro de los países "libres". Al comparar ambos países, el resultado era que la libertad no era menor en el último que en el primero de ellos. Sin embargo, era mucho menos estable: un golpe militar terminó con la democracia en Nigeria el día de Año Nuevo de 1984. Se pueden crear sistemas democráticos o no democráticos, pero pueden durar o no. La estabilidad de un sistema difiere de la naturaleza de dicho sistema.[6]

El cuarto punto se relaciona con la posibilidad de tratar democracia y no democracia como una dicotomía, o bien como una variable continua. Muchos analistas prefieren la última hipótesis, y han desarrollado maneras de medir la democracia combinando indicadores de imparcialidad en las elecciones, restricciones a los partidos políticos, libertad de prensa y otros criterios. Este enfoque resulta útil para ciertos propósitos, como la identificación de variaciones en el grado de democracia entre países (Estados Unidos, Suecia, Francia, Japón), que normalmente se consideran democráticos, o variaciones en el grado de autoritarismo en países no democráticos. Sin embargo, esto plantea muchos problemas, como el peso real de los indicadores. Un enfoque dicotómico serviría mejor al propósito de este estudio, porque nuestra preocupación consiste en la transición de un régimen no democrático a otro democrático. La democracia ha sido definida, además, en este estudio, mediante un criterio sencillo, relativamente claro y ampliamente aceptado. Aun cuando los analistas utilicen distintos raseros, sus juicios sobre qué sistemas políticos son democráticos y cuáles no lo son coinciden en un grado elevado.[7] Este estudio, en consecuencia, va a tratar a la democracia como una dicotomía variable, reconociendo que habrá algunos casos en una posición intermedia (por ejemplo, Grecia, 1915-36; Tailandia, 1980; Senegal, 1974) que podrían ser clasificados como "semidemocracias" de una manera apropiada.

En quinto lugar, los regímenes no democráticos no tienen competencia electoral ni amplia participación por medio del voto. Fuera de estas características negativas compartidas, tienen pocas cosas en común. La categoría incluye las monarquías absolutas, los imperios burocráticos, las oligarquías, las aristocracias, los regímenes constitucionales con sufragio limitado, el despotismo personalista, los regímenes fascistas y comunistas, las dictaduras militares y otros tipos de gobierno. Algunas de estas formas de gobierno han prevalecido en tiempos pasados; otras son relativamente modernas. En particular, los regímenes totalitarios surgieron en el siglo XX, tras el comienzo de la democratización, e intentaron utilizar la mo-

vilización ciudadana de masas para servir los propósitos del régimen. Los científicos sociales diseñaron una distinción importante y adecuada entre estos regímenes y los sistemas tradicionalmente no democráticos. Estos últimos se caracterizan por la existencia de un partido único, generalmente dirigido por un solo hombre; una policía secreta poderosa y omnipresente; una ideología muy desarrollada como tal, que sostiene un ideal de sociedad que el movimiento totalitario se compromete a realizar, y una penetración y control por parte del gobierno de las comunicaciones de masas y de todas o la mayoría de las organizaciones sociales y económicas. Por su parte, un sistema autoritario tradicional se caracteriza por la existencia de un único líder o un pequeño grupo de líderes, ningún partido o un partido débil, ninguna movilización de masas, posiblemente una "mentalización" pero no una ideología, gobierno limitado, "pluralismo limitado y no responsable", y ningún esfuerzo por reformar la sociedad y la naturaleza humana.[8] Esta distinción entre totalitarismo y autoritarismo resulta crucial para comprender la política del siglo XX. Sin embargo, para evitar la ambigüedad en el repetido uso del término "no democrático", este estudio usa el término "autoritario" para referirse a todos los sistemas no democráticos. Las formas específicas de regímenes no democráticos o autoritarios se refieren a los sistemas de un solo partido, sistemas totalitarios, dictaduras personalistas, regímenes militares y otros semejantes.

Las olas de democratización

Los sistemas políticos con características democráticas no se limitan a los tiempos modernos. En muchos lugares del mundo se eligieron jefes tribales durante siglos, y en algunos lugares existían instituciones políticas democráticas a nivel de las ciudades. Por añadidura, el concepto de democracia era, por supuesto, familiar para el mundo antiguo. La democracia de los griegos y los romanos, sin embargo, excluía de la participación en la vida política a las mujeres, a los esclavos y muchas veces a otras categorías del pueblo, como los residentes extranjeros. La medida en que estos cuerpos directivos fueron, en la práctica, responsables incluso de estas limitaciones públicas era también, a menudo, limitada.

La moderna democracia no es tan simple como la democracia de la ciudad, la tribu o la ciudad-estado; es la democracia del estado-nación, y su aparición está asociada al desarrollo del estado-nación. En Occidente, el empuje inicial hacia la democracia se da en la primera mitad del siglo XVII. Las ideas democráticas y los movimientos democráticos fueron características importan-

tes, aunque no centrales, de la Revolución Inglesa. El "Fundamental Orders" de Connecticut, adoptado por los ciudadanos de Hartford y los pueblos vecinos el 14 de enero de 1638, fue "la primera constitución escrita de la democracia moderna". Sin embargo, las revueltas de los puritanos no dejaron un legado de instituciones democráticas ni en Inglaterra ni en América. Durante un siglo, a partir de 1660, los gobiernos, en ambos lugares, tendieron a volverse todavía más cerrados y menos ampliamente representativos del pueblo que lo que habían sido antes. En una diversidad de formas, sucedió un renacimiento aristocrático y oligárquico. En 1750, existían instituciones no democráticas a nivel nacional en el mundo occidental. En 1900, esas instituciones existían en muchos países. En los años más cercanos, muchos más países tienen instituciones democráticas. Estas instituciones aparecen en olas de democratización (véase la figura I.1).

Una ola de democratización es un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado período de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo período. Una ola también implica habitualmente la liberalización o la democratización parcial en sistemas políticos que no se convierten por completo en democráticos. En el mundo moderno se han producido tres olas de democratización.[10] Cada una de ellas ha afectado a un número relativamente escaso de países, y durante su transcurso algunos regímenes de transición fueron en una dirección no democrática. Por añadidura, no todas las transiciones hacia la democracia ocurren durante olas democráticas. La historia es una mezcla de cosas, y los cambios políticos no pueden encerrarse en clasificaciones históricas absolutas. La historia tampoco es unidireccional. Las primeras dos olas de democratización fueron seguidas por una ola inversa en la que algunos países que previamente habían hecho la transición hacia la democracia, aunque no todos, volvieron a gobiernos no democráticos. A menudo resulta arbitrario intentar especificar con precisión cuándo ocurre un régimen de transición. También resulta arbitrario intentar especificar con precisión las fechas de las olas de democratización y sus contraolas. De todas maneras, a veces resulta útil ser arbitrario, y las fechas de esas olas en que cambian los regímenes son más o menos las siguientes:

Primera —extensa— ola de democratización	1828-1926
Primera contraola	1922-42
Segunda —breve— ola de democratización	1943-62
Segunda contraola	1958-75
Tercera ola de democratización	1974-

La primera ola de democratización. La primera ola tiene sus raíces en las revoluciones norteamericana y francesa. La aparición actual de las instituciones democráticas, sin embargo, es un fenómeno propio del siglo XIX. En la mayoría de los países, durante ese siglo, se desarrollan gradualmente las instituciones democráticas, y por eso resulta difícil, así como arbitrario, especificar una fecha precisa a partir de la cual un sistema político pueda ser considerado democrático. Sin embargo, Jonathan Sunshine presenta dos criterios extensos para establecer cuándo los sistemas políticos del siglo XIX alcanzan una calificación democrática mínima en el contexto de ese siglo: (1) el 50 % de los varones pueden ser elegidos para votar y (2) un Poder Ejecutivo responsable, que debe mantener el apoyo de la mayoría en un Parlamento elegido, o al que se elige en elecciones populares periódicas. Si adoptamos estos criterios y los aplicamos de forma bastante amplia, podremos decir que los Estados Unidos comenzaron la primera ola de democratización aproximadamente en 1828.[11] La abolición de las calificaciones según la propiedad, en los estados más antiguos, y la admisión de nuevos estados con sufragio universal masculino elevaron por encima del 50 % la proporción de varones blancos que votaron en aquella elección presidencial de 1828. En las décadas siguientes, otros países ampliaron progresivamente el sufragio, redujeron la pluralidad de votos, introdujeron el sistema de voto secreto y establecieron la responsabilidad del primer ministro y gabinetes parlamentarios. Suiza, los dominios ingleses de ultramar, Gran Bretaña y varios países europeos más pequeños hicieron su transición hacia la democracia antes de que cambiara el siglo. Poco antes de la Primera Guerra Mundial, Italia y Argentina introdujeron regímenes más o menos democráticos. Tras esta guerra se democratizaron los países que acababan de independizarse, Irlanda e Islandia, y se produjeron movimientos de masas en pro de la democracia en los estados que sucedieron a los imperios de los Romanov, Habsburgo y Hohenzollern. A principios de los años treinta, tras el fin de la primera ola, España y Chile se añadieron a las filas democráticas. En total, en el curso de unos cien años, más de treinta países establecieron, por lo menos mínimamente, instituciones nacionales y democráticas. En 1830, Tocqueville predijo este movimiento cuando empezaba. En 1920, James Bryce revisó su historia, y dedujo que "el movimiento hacia la democracia, hoy ampliamente visible, es un movimiento natural, debido a una ley general del progreso social".

La primera contraola. A pesar de la especulación de Bryce sobre su futuro, el movimiento hacia la democracia estaba reduciéndose

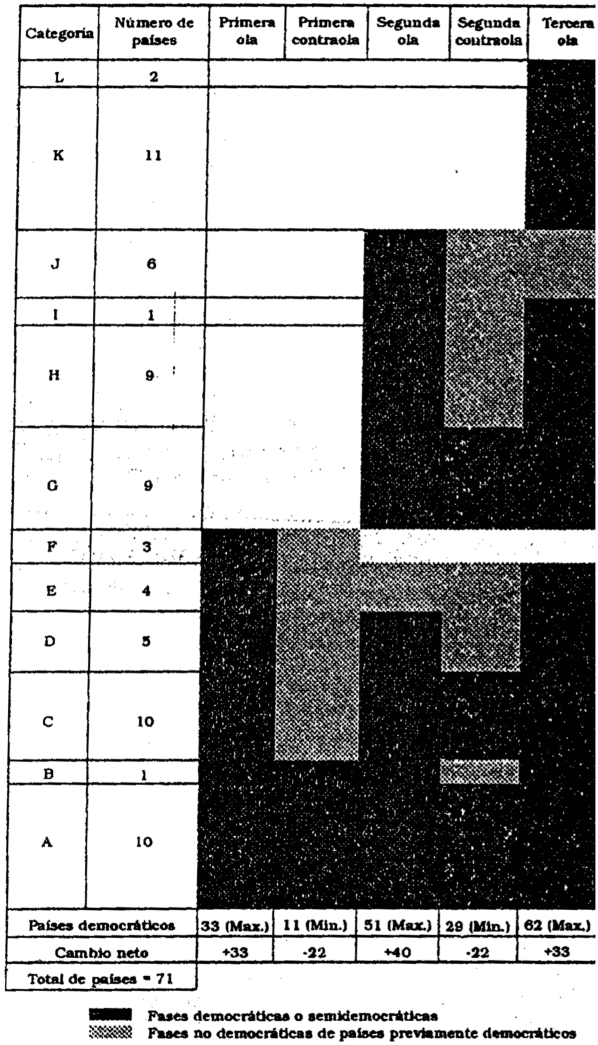


Figura 1.1. Olas democráticas y contraolas

y cambiando de signo. El desarrollo político dominante en los años veinte y treinta consistía en el alejamiento de la democracia, y en el retorno de formas tradicionales de gobierno autoritario o la introducción de nuevas formas de totalitarismo, basadas en las masas, más brutales e incisivas.

Las contraolas ocurrieron principalmente en aquellos países que habían adoptado formas democráticas poco antes o después de la Primera Guerra Mundial, en donde no solamente era nueva la democracia sino que también lo eran, en la mayoría de los casos, las mismas naciones. Solamente un país, de toda una docena de los que introdujeron las instituciones democráticas antes de 1910, sufrió la contraola después de 1920. Solamente cuatro, de los diecisiete países que adoptaron instituciones democráticas entre 1910 y 1931, las mantuvieron durante los años veinte y treinta.

La primera contraola comenzó en 1922 con la Marcha sobre Roma, y la facilidad con que Mussolini derrotó la frágil y bastante corrupta democracia italiana. En poco más de una década, las incipientes instituciones democráticas en Lituania, Polonia, Letonia y Estonia fueron abatidas por golpes militares. Países como

---

Nota: Clasificación de países de la figura I.1.

(A) Australia, Canadá, Finlandia, Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos.
(B) Chile.
(C) Alemania occidental, Austria, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Francia, Italia, Japón, Holanda, Noruega.
(D) Argentina, Checoslovaquia, Grecia, Hungría, Uruguay.
(E) Alemania oriental, España, Polonia, Portugal.
(F) Estonia, Lituania, Letonia.
(G) Botswana, Gambia, Israel, Jamaica, Malasia, Malta, Sri Lanka, Trinidad Tobago, Venezuela.
(H) Bolivia, Brasil, Corea del Sur, Ecuador, Filipinas, India, Paquistán, Perú, Turquía.
(I) Nigeria.
(J) Birmania, Fidji, Ghana, Guyana, Indonesia, Líbano.
(K) Bulgaria, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Mongolia, Namibia, Nicaragua, Panamá, Rumania, Senegal.
(L) Sudán, Surinam.

Yugoslavia y Bulgaria, que nunca habían conocido una democracia real, fueron sometidos a nuevas formas de dictaduras más severas. La conquista del poder por Hitler en 1933 terminó con la democracia alemana, aseguró el fin de la democracia austríaca al año siguiente y tuvo como consecuencia el fin de la democracia checa en 1938. La democracia griega, que había sido establecida por consenso nacional en 1915, fue enterrada finalmente en 1936. Portugal sucumbió al golpe militar de 1926, que condujo a la larga dictadura de Salazar. Otros golpes militares ocurrieron en Argentina y Brasil en 1930. Un golpe militar condujo en 1936 a la guerra civil y a la muerte de la República Española en 1939. La nueva y limitada democracia introducida en Japón en los años veinte fue suplantada por un gobierno militar al comienzo de los años treinta.

Estos cambios de régimen reflejaban el desarrollo de ideologías comunistas, fascistas y militaristas. En Francia, Gran Bretaña y otros países, donde las instituciones democráticas lograron sobrevivir, los movimientos antidemocráticos ganaron fuerza a partir del progresivo aislamiento de los años veinte y la posterior depresión económica. La guerra, que había sido llevada a cabo para salvar al mundo en pro de la democracia, solamente había conseguido incentivar las contradicciones entre la derecha y la izquierda que intentaban destruirlo.

La segunda ola de democratización. Al comenzar la Segunda Guerra Mundial, tuvo lugar una segunda ola de democratización. La ocupación aliada promovió la instauración de instituciones democráticas en Alemania Occidental, Italia, Austria, Japón y Corea, mientras que la presión de la Unión Soviética acabó con la incipiente democracia en Checoslovaquia y en Hungría. En Latinoamérica, Uruguay volvió a la democracia durante la guerra y Brasil y Costa Rica se volcaron a la democracia a fines de los años cuarenta. En otros cuatro países latinoamericanos —Argentina, Colombia, Perú y Venezuela— las elecciones de 1945 y 1946 instauraron gobiernos elegidos por el pueblo. En esos cuatro países, sin embargo, las prácticas democráticas no perduraron, y a comienzos de los años cincuenta se habían instaurado dictaduras. Hacia fines de los años cincuenta, Argentina y Perú volvieron hacia una democracia limitada que fue, sin embargo, muy inestable, como consecuencia del conflicto entre las fuerzas armadas y los movimientos populistas aprista y peronista. También hacia fines de los años cincuenta en contraste, las elites de Colombia y Venezuela establecieron negociaciones para terminar con las dictaduras militares en esos países e introducir instituciones democráticas duraderas.

Mientras tanto, el comienzo del fin del gobierno colonialista

occidental produjo gran número de nuevos estados. En muchos de ellos no se hicieron verdaderos esfuerzos para establecer instituciones democráticas. En algunos la democracia fue débil: en Paquistán, por ejemplo, las instituciones democráticas nunca fueron efectivas, y fueron formalmente derogadas en 1958. Malasia se independizó en 1957, y mantuvo su "quasi-democracia", excepto durante un período breve de gobierno de emergencia, entre 1969 y 1971. Indonesia tuvo una confusa forma de democracia parlamentaria entre 1950 y 1957. En pocos estados nuevos —India, Sri Lanka, Filipinas, Israel— las instituciones democráticas se mantuvieron durante una década o más, y en 1960 el estado más grande de Africa, Nigeria, comenzó su vida democrática.

La segunda contraola. A comienzos de los años sesenta, la segunda ola de democratización se había extinguido. A fines de los años cincuenta el desarrollo político y los regímenes de transición estaban adquiriendo un cariz fuertemente autoritario.[13] El cambio fue notorio en América latina. El giro hacia el autoritarismo comenzó en Perú, en 1962, cuando las fuerzas armadas intervinieron para cambiar el resultado de unas elecciones. Al año siguiente, un civil conveniente para los militares fue elegido presidente, pero fue derrocado por un golpe militar en 1968. En 1964, golpes militares derrocaron a los gobiernos civiles de Brasil y Bolivia. Siguieron Argentina en 1966 y Ecuador en 1972. En 1973 se impusieron regímenes militares en Uruguay y en Chile. Los gobiernos militares de Brasil, Argentina y, de forma más discutible, Chile y Uruguay, fueron ejemplos: acordaron sostener la teoría de un nuevo tipo de sistema político, "el autoritarismo burocrático".[14]

En Asia, en 1958 las fuerzas armadas impusieron en Pakistán el régimen de ley marcial. A fines de los años cincuenta, Syngman Rhee comenzó a minar los procedimientos democráticos en Corea, y el régimen democrático que lo sucedió fue destituido por un golpe militar en 1961. Este nuevo régimen "semiautoritario" fue legitimado por las elecciones de 1963, pero en 1973 se convirtió en un régimen fuertemente autoritario. En 1957, Sukarno reemplazó la democracia parlamentaria por una democracia controlada, y en 1965 las fuerzas armadas indonesias terminaron con ella y tomaron el gobierno de su país. En 1972, el presidente Ferdinand Marcos estableció un régimen de ley marcial en Filipinas, y en 1975 Indira Gandhi suspendió los procedimientos democráticos y declaró un gobierno de emergencia en la India. En Taiwan, el régimen no democrático del KMT había tolerado a los disidentes liberales durante los años cincuenta, pero en la "época negra" de 1960 los suprimió y se silenció "toda clase de discurso político".

En la zona mediterránea, la democracia griega cayó antes de que tuvieran lugar un golpe de estado "real" en 1965 y un golpe militar en 1967. Las fuerzas armadas turcas derrocaron al gobierno civil de su país en 1960, devolvieron la autoridad a un gobierno elegido en 1961, intervinieron otra vez en un "semigolpe" en 1971, permitieron el regreso de un gobierno elegido en 1973 y luego ejecutaron un golpe militar a gran escala en 1980.

Durante los años sesenta, varias colonias británicas no africanas obtuvieron su independencia, y establecieron regímenes democráticos que duraron significativos períodos de tiempo. Se trata de Jamaica y Trinidad Tobago en 1962, Malta en 1964, Barbados en 1966 y Mauricio en 1968. Sin embargo, el grueso de los nuevos países que se independizaron en los años sesenta estuvo en Africa. El más importante de esos países, Nigeria, empezó como una democracia, pero sucumbió a un golpe militar en 1966. El único país africano que mantuvo las prácticas democráticas fue Botswana. Otros treinta y tres países africanos que se independizaron entre 1956 y 1970 se volvieron autoritarios a partir de su independencia, o poco tiempo después. La descolonización de Africa provocó la mayor multiplicación de gobiernos independientes autoritarios de la historia.

Entre 1960 y 1970, el movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante. En 1962, trece gobiernos eran producto de golpes de estado en todo el mundo; en 1975, lo eran treinta y ocho. Según otra estimación, un tercio de las treinta y dos democracias activas en el mundo en 1958 se volvieron autoritarias hacia mediados de los años setenta. En 1960, nueve de los diez países sudamericanos de origen español tenían gobiernos elegidos democráticamente; en 1973, solamente dos, Colombia y Venezuela, los tenían. Esta ola de cambios no democráticos era más impactante porque implicaba a varios países, como Chile, Uruguay ("la Suiza de Sudamérica"), India y Filipinas, que habían mantenido gobiernos democráticos durante un cuarto de siglo o más. Estos regímenes de transición no solamente estimularon la teoría del autoritarismo burocrático para explicar los cambios de América latina. También produjeron un gran pesimismo en el extranjero respecto de la aplicabilidad de la democracia en los países en desarrollo, y contribuyeron a la preocupación sobre la viabilidad y la operatividad de la democracia en los países desarrollados, donde ya había existido durante años.[17]

La tercera ola de democratización. Una vez más, sin embargo, la dialéctica de la historia se impuso sobre las teorías de las ciencias

sociales. Durante los quince años siguientes al fin de la dictadura portuguesa en 1974, en aproximadamente treinta países de Europa, Asia y América latina los regímenes autoritarios fueron reemplazados por otros democráticos. En otros países se produjo una considerable liberalización en los regímenes autoritarios. Y aun en otros, los movimientos en pro de la democracia ganaron fuerza y legitimidad. Aunque obviamente hubo resistencias y tropiezos, como en China en 1989, el movimiento hacia la democracia parece adquirir el carácter de una marea universal casi irresistible, que avanza de triunfo en triunfo.

Esta marea democrática se manifestó primero en el sur de Europa. Tres meses después del golpe portugués, el régimen militar que gobernaba Grecia desde 1967 cayó y fue reemplazado por un gobierno civil bajo el liderazgo de Constantin Karamanlis. En noviembre de 1974, el pueblo griego dio a Karamanlis y a su partido una decisiva mayoría en unas difíciles y caldeadas elecciones y al mes siguiente votaron de manera abrumadora contra la restauración de la monarquía. El 20 de noviembre de 1975, precisamente cinco días antes de la derrota de Eanes por el marxismo-leninismo en Portugal, la muerte del general Francisco Franco terminó con su gobierno de treinta y seis años en España. Durante los siguientes dieciocho meses, el nuevo rey, Juan Carlos, asistido por su primer ministro, Adolfo Suárez, se aseguró la aprobación popular y del Parlamento para una ley de reforma política que llevara a la elección de una nueva asamblea. La asamblea diseñó una nueva constitución, que fue ratificada por un referéndum en diciembre de 1978, y bajo su mandato tuvieron lugar las elecciones parlamentarias en marzo de 1979.

A fines de los años setenta, la ola democrática avanzó hacia Latinoamérica. En 1977, los líderes militares de Ecuador anunciaron su deseo de ser reemplazados por los políticos; se diseñó una nueva constitución en 1978, y las elecciones de 1979 dieron paso a un gobierno civil. Un proceso similar de golpe militar condujo a la elección de una asamblea constituyente en 1978, a una nueva constitución en 1979 y a la elección de un presidente civil en 1980. En Bolivia, el poder militar produjo en cuatro años confusos golpes militares y elecciones abortadas, que comenzaron en 1978, y la elección de un presidente civil en 1982. Ese mismo año, vencido en la guerra con Gran Bretaña, se debilitó el gobierno militar argentino, y sobrevino la elección, en 1983, de un gobierno y un presidente civiles. Las negociaciones entre militares y políticos llevaron en Uruguay a la elección de un presidente civil en noviembre de 1984. Dos meses más tarde, el largo proceso de *apertura* que había

comenzado en Brasil en 1974 alcanzó un punto decisivo con la elección del primer presidente civil desde 1964. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas estaban dejando los puestos de gobierno en Centroamérica* en enero de 1982; los votantes salvadoreños eligieron a José Napoleón Duarte como presidente en una reñida y difícil elección, en mayo de 1984, y Guatemala eligió una asamblea constituyente en 1984 y un presidente civil en 1985.

También el movimiento democrático tuvo sus manifestaciones en Asia. A comienzos de 1977, la primera democracia del Tercer Mundo, India, que había estado durante un año y medio bajo un gobierno de emergencia, volvió al camino democrático. En 1980, como respuesta a la violencia y al terrorismo, las Fuerzas Armadas turcas tomaron el gobierno de aquel país por tercera vez. Sin embargo, en 1983, resolvieron alejarse y se eligió en las urnas un gobierno civil. Ese mismo año, el asesinato de Benigno Aquino puso en marcha la cadena de acontecimientos que llevaron, en 1986, al fin de la dictadura de Marcos y a la restauración de la democracia en Filipinas. En 1987, el gobierno militar de Corea sometió a su candidato a la presidencia a una campaña electoral muy difícil, y a una relativamente limpia elección, que aquél ganó. Al año siguiente, la oposición se aseguró el control del parlamento coreano. En 1987 y 1988, el gobierno de Taiwan rebajó significativamente las restricciones de la actividad política en aquel país, y se comprometió a la creación de un sistema político democrático. En 1988 concluyó el gobierno militar de Paquistán y la oposición, liderada por una mujer, obtuvo una victoria electoral y tomó el control del gobierno.

Al final de la década, la ola democrática penetró en el mundo comunista. En 1988, Hungría empezó la transición hacia un sistema multipartidista. En 1989, las elecciones para un congreso nacional produjeron la caída de varios antiguos dirigentes del Partido Comunista, y un Parlamento nacional crecientemente independiente. A comienzos de 1990 empezaron a desarrollarse sistemas multipartidistas en las repúblicas bálticas y el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) abandonó su rol de guía. En 1989, el movimiento Solidaridad, en Polonia, ganó las elecciones para el parlamento nacional, y se creó un gobierno no comunista. En 1990, el líder de Solidaridad, Lech Walesa, fue elegido presidente y reemplazó al general comunista Wojciech Jaruzelski. En los últimos meses de 1989 cayeron los

* Honduras instaló un presidente civil.

regímenes comunistas de Alemania oriental, Checoslovaquia y Rumania, y en 1990 se realizaron elecciones en esos países. En Bulgaria también comenzó a liberalizarse el régimen comunista, y aparecieron movimientos populares en pro de la democracia en Mongolia. En 1990 se realizaron elecciones razonablemente limpias en ambos países.

Mientras tanto, de nuevo en el hemisferio occidental, el partido gubernamental mexicano ganó por primera vez por poco margen las elecciones presidenciales en 1988, y perdió, por primera vez, el gobierno de un estado en 1989. El pueblo chileno votó en 1988 el referéndum para que terminara el gobierno del general Pinochet, y eligió al año siguiente un presidente civil. La intervención de las fuerzas armadas norteamericanas terminó con la dictadura marxista-leninista en Granada en 1983 y con la dictadura militar del general Manuel Noriega en Panamá en 1989. En febrero de 1990, el régimen marxista-leninista de Nicaragua cayó tras la derrota electoral, y en diciembre de 1990 se eligió en Haití un gobierno democrático.

Los años setenta y los comienzos de los ochenta contemplaron también la fase final de la descolonización europea. El fin del imperio portugués produjo cinco gobiernos no democráticos. En 1975, sin embargo, Papuasia-Nueva Guinea se independizó con un sistema político democrático. La liquidación de lo que quedaba del imperio británico, en su mayoría islas, produjo una docena de nuevas y minúsculas naciones, y casi todas mantuvieron instituciones democráticas, aunque en Granada esas instituciones debieron ser restauradas por medio de la intervención militar extranjera. En 1990, Namibia se independizó con un gobierno elegido en una elección supervisada internacionalmente.

En Africa y en Oriente Medio, durante los años ochenta, el movimiento en pro de la democracia fue limitado. Nigeria cambió un gobierno militar por otro elegido democráticamente en 1979, pero a su vez éste fue derrocado por un golpe militar a comienzos de 1984. En 1990 hubo cierta liberalización en Senegal, Túnez, Argelia, Egipto y Jordania. En 1978, el gobierno de Sudáfrica comenzó un lento proceso de reducción del *apartheid* y de ampliación de la participación política para las minorías no blancas, pero no para la aplastante mayoría negra de ese país. Tras una interrupción y la elección de F. W. de Klerk como presidente, el proceso culminó en 1990 con negociaciones entre el gobierno y el Congreso Nacional Africano. En 1990 hubo cambios democráticos en Nepal, Albania y otros países, cuya experiencia previa con la democracia había sido modesta o no había existido.

Lo más importante es que el movimiento hacia la democracia ha sido un movimiento universal. En quince años, la ola democrática se trasladó por Europa del Sur, de allí saltó a Latinoamérica, se trasladó a Asia y diezmó las dictaduras del bloque soviético. En 1974, ocho de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos. En 1990, nueve tenían gobiernos elegidos democráticamente. En 1973, según estimaciones de Freedom House, el 32 % de la población mundial vivía en países libres; en 1976, como resultado de un gobierno de emergencia en India, menos del 20 % de la población mundial pertenecía al mundo libre. En 1990, por el contrario, cerca del 39 % de la humanidad vivía en sociedades libres.

En cierto sentido, las olas y contraolas de democratización sugieren el modelo de dos pasos adelante y uno atrás. Las fechas de cada contraola han eliminado algunas, pero no todas, las transiciones a la democracia de la ola previa de democratización. Sin embargo, la columna final en el cuadro 1.1 sugiere un pronóstico menos optimista para la democracia. Los estados toman diversas formas y dimensiones, y en la segunda posguerra se duplica el número de estados independientes. También la proporción de estados democráticos en el mundo muestra una considerable regularidad. En los intervalos entre las dos olas de democratización, el 19,7 % y el 24,6 % de los países del mundo eran democráticos. En la cresta de las dos olas, el 45,3 % y el 32,4 % de los países del mundo eran democráticos. En 1990, escasamente el 45,0 % de los países independientes tenían sistemas democráticos, el mismo porcentaje que en 1922. Obviamente, que Granada sea democrática tiene un impacto menor que el hecho de que China lo sea, y los porcentajes de países democráticos no tienen todos el mismo significado. Por añadidura, entre 1973 y 1990 la cantidad absoluta de estados autoritarios disminuyó por primera vez, aun cuando la tercera ola de democratización todavía no ha aumentado la proporción de estados democráticos por encima del nivel alcanzado anteriormente, en la cresta de 68 años atrás.

Cuadro 1.1
La democratización en el mundo moderno

Año	*Estados democráticos*	*Estados no democráticos*	*Total de estados*	*Porcentaje total de estados democráticos*
1922	29	35	64	45,3
1942	12	49	61	19,7
1962	36	75	111	32,4
1973	30	92	122	24,6
1990	58	71	129	45,0

Nota: En la estimación que antecede se han omitido los países cuya población no alcanza al millón de habitantes.

Las características de la democratización

La Suprema Corte controla el retorno a las elecciones. En todas partes los científicos sociales intentan explicar la historia, elaborando teorías que analicen por qué tuvo que suceder lo que sucedió. Intentan explicar el arrinconamiento de la democracia ocurrido en los años sesenta y setenta, señalando la inadecuación de la democracia en los países pobres, las ventajas del autoritarismo para el orden político y el crecimiento económico, y las razones por las que el mismo desarrollo económico ha tendido a producir nuevas y más duras formas de autoritarismo burocrático. La vuelta de los países a la transición hacia las democracias empezó cuando esas teorías estaban elaborándose. Para adaptarse al cambio, los sociólogos se pusieron en acción y empezaron a teorizar sobre las condiciones para la democratización, los procesos por los que se produce, y, por supuesto, los problemas de consolidación de los nuevos regímenes democráticos. Estos trabajos ampliaron considerablemente el conocimiento de los procesos de democratización y la comprensión general de dichos procesos.[18]

A mediados de los años ochenta, las transiciones democráticas también produjeron una ola de optimismo respecto del futuro de la democracia. El comunismo era juzgado, con gran certeza, como "el gran fracaso", según una frase de Zbigniew Brzezinski. Otros iban más lejos al argumentar que "el agotamiento de los sistemas

alternativos viables" significaba "la indiscutible victoria del liberalismo económico y político". "¡Es el triunfo de la democracia!", era el grito de otros. El optimismo respecto de la democracia, decía un tercero, "tiene más fundamentos que el pesimismo que reinaba en 1975".[19] Realmente, los contrastes en la perspectiva entre mediados de 1970 y finales de los 80 acerca del futuro de la democracia difícilmente habrían podido ser más notorios.

Esos vaivenes de la opinión informada volvieron a agitar de nuevo las dudas hacia los puntos clave de las relaciones entre la democracia política y su desarrollo histórico. Los temas más polémicos fueron la extensión y la permanencia de la democracia. ¿Existe un movimiento universal, irreversible y a largo plazo del sistema político de la democracia, como decían Tocqueville y Bryce, en el mundo? ¿O la democracia política es una forma de gobierno limitada, con unas pocas excepciones, a una minoría de sociedades en el mundo, que son ricas y/o occidentales? ¿O la democracia política es un sistema alternante para un número sustancial de países, una forma de gobierno que alterna con otras formas diversas de autoritarismo?

Estas características, ¿son importantes?

Algunos argumentan que no lo son, sobre la base de que no constituye una gran diferencia para un pueblo o sus vecinos si un país está gobernado democráticamente o no. Una importante producción académica sugiere, por ejemplo, que las políticas públicas vienen en gran parte determinadas por el nivel de desarrollo económico de un país más que por la naturaleza de su régimen. La corrupción, la ineficiencia, la incompetencia y el predominio de determinados intereses minoritarios están más relacionados con el conjunto de la sociedad que con su forma de gobierno. Los libros de política comparada todavía comienzan con esta afirmación: "La distinción política más importante entre los países concierne a la calidad de su gobierno más que a su forma".[20]

Hay cierta verdad en estos argumentos. La forma de gobierno no es lo único importante en un país, ni siquiera lo más importante. La distinción entre orden y anarquía es más decisiva que la distinción entre democracia y dictadura. Y esta distinción es también crucial por varias razones.

En primer lugar, la democracia política se asocia estrechamente con la libertad de los individuos. Las democracias pueden abusar, y han abusado, de los derechos y de las libertades individuales, y un sistema autoritario bien regulado puede proporcionar un alto grado de seguridad y orden para sus ciudadanos. Sin embargo, la correlación entre la existencia de la democracia y la existencia de la libertad individual es grande. Además, esta última es en

alguna medida un componente esencial de la primera. Inversamente, el efecto a largo plazo de la democracia política consiste probablemente en ampliar y profundizar la libertad individual. La libertad es, en un sentido, la virtud peculiar de la democracia. Si a uno le preocupa la libertad como un valor social principal, también debería preocuparle el destino de la democracia.

En segundo lugar, estabilidad política y forma de gobierno son, como hemos señalado, dos variables diferentes. Incluso están interrelacionadas. A menudo las democracias están desgobernadas, pero no son frecuentemente violentas. En el mundo moderno, los sistemas democráticos tienden a estar menos sujetos a la violencia civil que los no democráticos. Los gobiernos democráticos usan mucho menos violencia contra sus ciudadanos que los no democráticos. Las democracias también proporcionan canales de expresión aceptados para la expresión de la discrepancia y de la oposición dentro del sistema. De esta manera, tanto el gobierno como la oposición tienen menores incentivos para usar la violencia entre ellos. La democracia también contribuye a la estabilidad, al proporcionar oportunidades regulares de cambiar los líderes políticos y las políticas públicas. En las democracias, difícilmente los cambios ocurren notoriamente de la noche a la mañana, casi siempre son moderados y graduales. Los sistemas democráticos son mucho más resistentes a las grandes erupciones revolucionarias que los autoritarios. La revolución, como dijo el Che Guevara, no puede ocurrir contra un gobierno que "ha llegado al poder a través de alguna forma de voto popular, fraudulento o no, y mantiene al menos una apariencia de legalidad constitucional".

En tercer lugar, la expansión de la democracia tiene implicaciones para las relaciones internacionales. Históricamente, las democracias han llevado a cabo guerras tan a menudo como los países autoritarios. Los países autoritarios han luchado contra los democráticos, y han luchado unos contra otros, desde principios del siglo XIX hasta 1990. Sin embargo, las democracias, con algunas excepciones sin importancia o formales, no luchan contra otras democracias.[2] En la medida en que este fenómeno continúe, la expansión de la democracia significa la expansión de una zona de paz en el mundo. Sobre la base de la experiencia del pasado, un mundo decididamente democrático es casi un mundo relativamente libre de violencia internacional. Si China y la Unión Soviética, especialmente, se convirtieran en democracias como las otras grandes potencias, la probabilidad de violencia entre los grandes estados se reduciría enormemente.

Por otra parte, un mundo permanentemente dividido es casi un mundo violento. El desarrollo de las comunicaciones y de la

economía está intensificando la interacción entre los países. En 1858 Abraham Lincoln dijo que "Una casa dividida no puede mantenerse. Este gobierno no puede mantenerse de forma duradera medio esclavo y medio libre". El mundo, a fines del siglo XX, no es una casa particular, sino que se está integrando cada vez más. La interdependencia es el signo de los tiempos. ¿Cómo puede durar un mundo crecientemente interdependiente, cuando es en parte democrático y en parte autoritario?

Por último, y más directamente, el futuro de la democracia en el mundo tiene una importancia especial para los norteamericanos. Los Estados Unidos son el primer país democrático en el mundo moderno, y su identidad como nación es inseparable de su compromiso con los valores liberales y democráticos. Otras naciones pueden cambiar fundamentalmente sus sistemas políticos, y continuar su existencia como naciones. Los Estados Unidos no tienen esa opción. De aquí que los norteamericanos tengan un particular interés en el desarrollo de un entorno universal favorable a la democracia.

De este modo, el futuro de la libertad, la estabilidad y la paz, y los Estados Unidos dependen en alguna medida de la estabilidad de la democracia. Este trabajo no intenta predecir ese futuro. Intenta iluminarlo por medio del análisis de la ola de democratización que comenzó en 1974. Intenta analizar las causas de esta serie de transiciones (capítulo 2), los procesos por los que estas transiciones ocurrieron y las estrategias de los que sostienen y los que se oponen a la democracia (capítulos 3 y 4), y los problemas a los que se enfrentan las nuevas democracias (capítulo 5). Termina con algunas especulaciones sobre el futuro de posteriores expansiones de los regímenes democráticos en el mundo (capítulo 6).

Al abordar estos temas, he usado las teorías sociales existentes y las generalizaciones en un esfuerzo por ver cuáles pueden servir para explicar las recientes transiciones. Sin embargo, este libro no es un intento de desarrollar una teoría general de las condiciones básicas para la democracia o los procesos de democratización. No es un intento de explicar por qué algunos países han sido democráticos durante más de un siglo mientras que otros han permanecido bajo dictaduras. Su propósito es más modesto: intentar explicar por qué, cómo y con qué consecuencias un grupo de las más cercanas transiciones democráticas contemporáneas sucedieron entre 1970 y 1980, y comprender lo que estas transiciones puedan sugerirnos sobre el futuro de la democracia en el mundo.

Capítulo 2

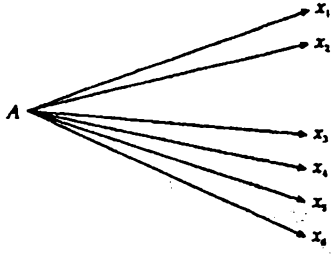
¿POR QUE?

Cómo explicar las olas

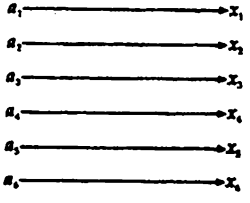
Las olas y contraolas de democratización son manifestaciones de fenómenos políticos más generales. En la historia, a veces, ocurren acontecimientos similares más o menos simultáneamente dentro de diferentes países o sistemas políticos. En 1848 hubo revoluciones en varios países europeos. En 1968, los estudiantes protestaron en muchos países de varios continentes. En Latinoamérica y África a veces ha habido golpes militares en países diferentes casi al mismo tiempo. En los países democráticos, las elecciones producen un vaivén a la izquierda en una década, y un vaivén a la derecha en la siguiente. La larga ola de democratización del siglo XIX duró el tiempo suficiente como para distinguirse significativamente de la democratización posterior y sus contraolas. Cada una de las posteriores, sin embargo, se desarrolló durante un período relativamente breve. El problema es identificar en política las posibles causas de olas como éstas.

Tomemos un conjunto de seis países, numerados de 1 a 6. Admitamos que, en un período relativamente corto, un evento similar, democratización o x, ocurre en cada uno de los países. ¿Qué podría haber causado la irrupción de x? Hay varias explicaciones posibles.

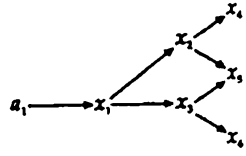
Causas únicas. Pensemos que las seis x pudieran tener una causa única, A, que ocurre fuera de estos acontecimientos en cualquiera de los seis países. Esta podría ser, por ejemplo, la aparición de una nueva superpotencia o algún otro cambio importante en la distribución internacional del poder. Podría ser una guerra importante, u otro suceso significativo que tuviera un impacto en muchas otras sociedades. Varias naciones latinoamericanas, por ejemplo, introdujeron regímenes democráticos o tuvieron nuevas elecciones nacionales entre 1945 y 1946. La evidencia sugiere que esos acontecimientos x fueron el resultado, en una medida considerable, de una causa única, A, es decir, la victoria de los aliados en la Segunda Guerra Mundial:



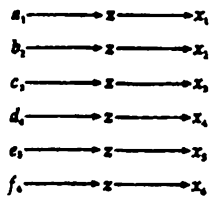
Desarrollo paralelo. La x podría ser causada por similares desarrollos en las mismas variables independientes (a_1, a_2, etc.), manifestándose más o menos simultáneamente en los seis países. Los teóricos sostienen, por ejemplo, que un país está preparado para el desarrollo de la democracia cuando supera ciertos límites de desarrollo económico, y el producto nacional bruto (PNB) per cápita alcanza un nivel particular o existe un especial nivel cultural. En este caso, el progreso democrático dentro de cada país es provocado por algo interno y particular de ese país, pero causas similares también pueden estar activas más o menos simultáneamente en otros países y producir resultados similares:



Bola de nieve. Una causa importante para x en un país puede ser la aparición de x en otro. Si x ocurre con absoluta simultaneidad, esto sería imposible. La simultaneidad perfecta, sin embargo, es muy rara, y la posibilidad de la simultaneidad aislada se vuelve más rara. El conocimiento de los acontecimientos políticamente significativos se transmite de manera casi instantánea alrededor del mundo. De ahí que el acontecimiento x en un país es cada vez más capaz de ocasionar otro similar de forma casi simultánea en un país diferente. Los efectos de demostración son cada vez más posibles. Alguna causa única, y hasta idiosincrática, a_1, en un país puede causar x_1 en ese país, pero luego x_1 puede causar acontecimientos comparables en otros países que, a su vez, pueden tener un efecto de bola de nieve en otros países diferentes.



La solución que prevalece. Es posible que las causas inmediatas del acontecimiento x en diferentes países difieran significativamente. Sin embargo, estas diferentes causas podrían inspirar una respuesta común si las elites de los diferentes países compartieran una creencia común en la eficacia de aquella respuesta, el remedio o solución de emergencia propio de su *zeitgeist*. Así como seis individuos pueden tomar más o menos simultáneamente aspirina para curarse de seis malestares físicos muy diferentes, seis países pueden buscar simultáneamente en similares regímenes de transición la manera de terminar con un conjunto de problemas parecidos: inflación en uno de ellos, quiebras de la ley y del orden en otro, profunda recesión económica en un tercero, rivalidades en las fuerzas armadas en el cuarto, y así sucesivamente. En este caso, la causa específica individual (a_1, b_2, c_3, etc.) de los cambios políticos actúa en un conjunto común de creencias políticas, z, para producir similares respuestas x:



Estas cuatro posibles explicaciones de las olas políticas no son exhaustivas, mutuamente excluyentes ni necesariamente contradictorias. Los cuatro factores pueden actuar en cualquiera de las distintas situaciones. Son modelos explicativos para recordar al tratar de explicar las olas políticas.

Cómo explicar las olas de democratización

La variable dependiente de este estudio no es la democracia sino la democratización. El propósito es explicar por qué algunos países que eran autoritarios se volvieron democráticos en un determinado período de tiempo. El interés está centrado en el cambio de régimen, no en la existencia del régimen.

Este estudio difiere, por lo tanto, de aquellos que consideran primordialmente las características de las sociedades con gobiernos democráticos y no democráticos. Muchos estudios, por ejemplo, han mostrado elevadas correlaciones entre diversos factores sociales y económicos y la existencia de instituciones democráticas. Sin embargo, como ha subrayado Dankwart Rustow, una explicación genética difiere de una funcional.[1] Casi todos los países ricos son democráticos, y casi todas las democracias son países ricos. Esta correlación, por sí sola, no dice nada sobre la causa, y si los países democráticos fueron ricos durante un período de tiempo considerable antes de que se volvieran democráticos (como, hablando en términos relativos, lo fue la mayoría de los países del norte de Europa), entonces la riqueza, por sí misma, probablemente no sea una explicación suficiente de su transición desde la falta de democracia a la democracia política. De manera similar, ha existido históricamente una elevada relación entre el protestantismo y la democracia, aunque muchos países fueron protestantes y no democráticos durante dos o más siglos antes de que se volvieran democráticos. La explicación del cambio en una variable dependiente normalmente requiere alguna forma de cambio en la variable independiente.

Sin embargo, el problema se complica por el hecho de que el cambio en la variable independiente puede estar ocasionado por la persistencia de esta variable. Tres años de estancamiento económico bajo un régimen autoritario podrían no provocar su caída, pero cinco años de estancamiento sí podrían hacerlo. El efecto acumulativo de la variable independiente sobre el tiempo, a menudo produce un cambio en la variable dependiente. O, como ha observado Gabriel Almond, "el cambio social e internacional puede continuar durante un largo período, y solamente comienza a reaccionar como un cambio en el sistema político cuando una irregularidad o un conjunto de ellas discurre en corto término en la curva o curvas". El cambio en este sentido es obviamente mucho más activo para desencadenar efectos políticos cuando implica variables independientes, como tendencias económicas y sociales.

La variable dependiente no es solamente dinámica, también es compleja. A veces, la gente piensa que la continuidad de una dictadura lleva a la inauguración de una democracia. En realidad, sin embargo, los regímenes no democráticos son más propensos a ser reemplazados por otros regímenes no democráticos que por democráticos. El fracaso de un régimen autoritario puede debilitar a ese régimen, pero el éxito económico de un régimen autoritario puede ser más propicio para crear las bases de un régimen democrático. Ciertas circunstancias que contribuyen al establecimiento inicial de un régimen democrático también pueden no contribuir a su consolidación y a la estabilidad a largo plazo. En el nivel más simple, la democratización implica: (1) el fin de un régimen autoritario, (2) el establecimiento de un régimen democrático y (3) la consolidación del régimen democrático. Causas diferentes y contradictorias pueden ser responsables de cada una de estas tres etapas.

Analizar la variable independiente, la posible causa de la democratización, también plantea problemas. En un extremo se encuentra el peligro de la tautología. Las elites políticas cambian o derrocan los regímenes autoritarios, e instalan y consolidan otros democráticos. ¿Por qué las elites políticas hacen esto? Lo hacen, presumiblemente, actuando a favor de sus intereses, valores y logros. Si quieren democracia, van a proceder en consecuencia y obtener democracia. O como dice Rustow, "la creación de la democracia requiere que las elites lleguen a un consenso en relación con los procedimientos y las reglas del juego".[3] Esto se refiere a lo que probablemente es la variable más inmediata y significativa desde el punto de vista explicativo: las creencias y acciones de las elites políticas. Es una variable explicativa poderosa, pero insatisfactoria. La democracia puede ser creada, aun si la gente no la

quiere. Así tal vez no sea tautológico decir que la democracia será creada si la gente quiere democracia, pero está cerca de serlo. Una explicación, dijo alguien, es el lugar en el que la mente descansa. ¿Por qué las relevantes elites políticas quieren democracia? Inevitablemente, la mente quiere avanzar para ir más allá de la cadena causal.

La distinción entre variables independientes y dependientes está más clara si están en diferentes niveles; si, como es a menudo el caso, una variable económica se usa para explicar una variable política. Toda la tradición intelectual marxista lleva el análisis en esa dirección. Esto se ve reforzado por el factor *la-llave-bajo-el-felpudo.* Hay datos económicos disponibles, incluyendo numerosas estadísticas sobre temas diversos para un gran número de sociedades, especialmente desde la Segunda Guerra Mundial, aunque para las sociedades occidentales abarcan hasta el siglo XIX. Inevitablemente los analistas tienen que usar estos datos y ver qué correlaciones y conexiones causales pueden existir entre los factores económicos y la democratización. A veces dichos esfuerzos se guían por la teoría, y otras veces no.

Los científicos sociales hablan a veces del problema de la sobredeterminación. Según esto, normalmente se refieren a que hay una multiplicidad de teorías posibles para explicar un acontecimiento, y al consiguiente problema de establecer la relativa validez de aquellas teorías. Sin embargo, éste es un problema solamente para aquellos a quienes les preocupan las teorías evaluativas. Este problema no existe para los que se ocupan de la explicación de los acontecimientos. En política, casi todos los acontecimientos tienen muchas causas. ¿Por qué este candidato gana las elecciones en vez de aquél? Claramente, se necesitan distintas variables, y diferentes teorías detrás de aquellas variables, para explicar algo tan simple como el resultado de unas elecciones. Para que ocurra históricamente, un acontecimiento casi debe estar sobredeterminado teóricamente. Este es claramente el caso de la democratización.

Se han aventurado numerosas teorías, y se han identificado numerosas variables independientes para explicar la democratización. Entre las variables que se dice que han contribuido a la democracia, y a la democratización, están las siguientes:

- un nivel elevado de riqueza
- distribución relativamente equitativa de ganancias o riquezas
- economía de mercado
- desarrollo económico y modernización social
- una aristocracia feudal en algún punto de la historia de la sociedad

- ausencia de feudalismo en la sociedad
- una burguesía fuerte ("sin burguesía no hay democracia", es la sucinta formulación de Barrington Moore)
- una clase media fuerte
- un alto nivel de alfabetización y educación
- una cultura instrumental, más que de consumo
- protestantismo
- pluralismo social y fuertes asociaciones intermedias
- el desarrollo del cuestionamiento político antes de la expansión de la participación política
- estructuras de autoridad democrática dentro de los grupos sociales, particularmente en aquellos estrechamente conectados a la política
- bajos niveles de violencia civil
- bajos niveles de polarización política y extremismo
- líderes políticos comprometidos con la democracia
- experiencia como colonia británica
- tradición de tolerancia y compromiso
- ocupación por parte de un poder extranjero pro democrático
- influencia de un poder extranjero pro democrático
- elite que desea emular a las naciones democráticas
- tradición de respeto por la ley y los derechos individuales
- homogeneidad social (étnica, racial, religiosa)
- consenso respecto de los valores sociales y políticos
- ausencia de consenso sobre los valores sociales y políticos

Las teorías que relacionan estos factores con la democracia y la democratización son casi siempre convincentes, pero poco de fiar. Cada variable y su teoría, sin embargo, es probable que tengan relevancia para solamente unos pocos casos. En el medio siglo posterior a 1940 se democratizaron India y Costa Rica, Venezuela y Turquía, Brasil y Botswana, Grecia y Japón. La búsqueda de una variable común, independiente y universalmente presente, que pudiera representar un rol significativo para explicar el desarrollo político en países tan diferentes, casi seguramente no sólo sería inútil sino también tautológica. Las causas de la democratización difieren sustancialmente de un lugar a otro y de un momento a otro. La multiplicidad de las teorías y la diversidad de la experiencia sugieren la probable validez de las siguientes proposiciones:

(1) No resulta suficiente un solo factor para explicar el desarrollo de la democracia en todos los países o en un solo país.

(2) No es necesario un solo factor para el desarrollo de la democracia en todos los países.

(3) En cada país, la democratización es el resultado de una combinación de causas.

(4) La combinación de causas que produce la democracia varía de un país a otro.

(5) Generalmente, la combinación de causas responsables de una ola de democratización difieren de la causa de otras olas.

(6) Las causas responsables del cambio inicial de régimen en una ola de democratización es probable que difieran del último cambio de régimen en aquella ola.

Al reflexionar sobre la diversidad de sociedades que tienen gobiernos democráticos, Myron Weiner llega a la conclusión de que, para explicar la democratización, se deberían observar "las estrategias disponibles para aquellos que aspiran a una revolución democrática".[4] Esta advertencia ilumina adecuadamente el papel crucial del liderazgo político y de la capacidad política en la obtención de la democracia. Sin embargo, no debería conducir a dejar de lado totalmente los factores generales, contextuales, sociales, económicos y culturales al explicar el desarrollo de la democracia. Existe una cadena de causas o un embudo (elija su metáfora), y operan todos los factores (internacionales, sociales, económicos, culturales), principalmente los políticos, a menudo de manera conflictiva, y otras veces para facilitar la creación de la democracia o sostener el autoritarismo.

Por lo tanto, las causas de la democratización son variadas, y su significación a través del tiempo también parece variar considerablemente. Este no es el lugar para un análisis histórico detallado de qué produjo la democratización antes de 1974. Sin embargo, debemos hacer un breve desarrollo de lo que parece ser las principales causas de la primera y la segunda ola de democratización, con el propósito de sentar las bases para una discusión más amplia de las causas de la tercera ola.

El desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y de una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización, y el crecimiento gradual de la economía, todos estos factores parecen haber jugado igualmente algún papel en los movimientos hacia la democratización en los países del norte de Europa durante el siglo XIX. También hubo países, generalizando, en los que el carácter intelectual fue exaltado, en cierta medida, por Locke, Bentham, Mill, Montesquieu, Rousseau, y el impacto de los ideales de la Revolución Francesa. En los países de influencia británica —Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda— muchos de estos factores se rebelaron favorecidos por oportunidades económicas mucho más grandes, contra la debilidad del sistema existente, y promovieron la distribución de los in-

gresos más igualitaria posible en las sociedades de frontera. También es aceptable que el protestantismo haya alentado la democratización; las tres cuartas partes de los países que desarrollaron instituciones democráticas antes de 1900 fueron mayoritariamente de religión protestante.

La victoria de los aliados en la Primera Guerra Mundial y el desmantelamiento de los imperios después de la guerra afectaron significativamente la democratización. Los países de la periferia europea —Finlandia, Islandia, Irlanda— tuvieron un éxito relativo en el mantenimiento de los sistemas democráticos; los ubicados más centralmente, los estados centroeuropeos que sucedieron a los imperios de los Romanov, los Habsburgo y los Hollenzollern, no lo tuvieron. En resumen, los factores primarios responsables de la primera ola de democratización parecen ser el desarrollo social y económico, el contexto económico y social de los países colonizados por los ingleses, la victoria de los aliados occidentales en la Primera Guerra Mundial y la consiguiente caída de los principales imperios continentales.

Los factores políticos y militares fueron claramente predominantes en la segunda ola de democratización. La mayoría de los países que transitaron hacia la democracia en esta ola corresponden a una de estas tres categorías. En primer lugar, los victoriosos aliados occidentales impusieron la democracia en determinado número de países: Alemania Occidental, Italia, Japón, una gran parte de Austria y Corea del Sur. En segundo lugar, otros muchos países se movieron en una dirección democrática porque los aliados occidentales habían ganado la guerra. Esta categoría incluye a Grecia, Turquía, Brasil, Argentina, Perú, Ecuador, Venezuela, Colombia.[5] En tercer lugar, el debilitamiento de los países occidentales por la guerra y el creciente nacionalismo en las colonias de ultramar las empujaron a iniciar un proceso de descolonización. Un número significativo de nuevos estados comenzaron como democracias y un número menor mantuvieron las instituciones democráticas durante un período respetable de tiempo. La victoria de las democracias occidentales establecidas en la Segunda Guerra Mundial y la descolonización por aquellas democracias tras la guerra fueron, de este modo, ampliamente responsables de la segunda ola. Estos fueron históricamente los hechos remarcables. La tercera ola fue provocada por una mezcla distinta de causas.

Cómo explicar la tercera ola

La explicación de la tercera ola de democratizaciones requiere responder a dos preguntas. Primero, ¿por qué se desplazaron hacia un sistema político democrático unos treinta países con sistemas autoritarios, pero no los otros casi cien restantes? Segundo, ¿por qué los cambios de régimen en esos países ocurrieron en los años setenta y ochenta, y no en otro momento?

Con respecto a la primera pregunta, si los países transitaron o no desde el autoritarismo pudo depender de la naturaleza de sus regímenes autoritarios. Sin embargo, de hecho, los regímenes que se desplazaron hacia la democracia en la tercera ola fueron de índole diversa. Incluyeron sistemas de partido único, regímenes militares, dictaduras personalistas y las oligarquías raciales de Sudáfrica. Dentro de cada categoría o tipo de régimen, algunos países se democratizaron durante los quince años posteriores a 1974: China y Vietnam entre los sistemas de partido único, Birmania e Indonesia entre los regímenes militares, Irak y Cuba entre las dictaduras personalistas. En consecuencia, la naturaleza del régimen autoritario no puede explicar por qué algunos regímenes se desplazan hacia la democracia y otros no.

Otro tipo de enfoque a la respuesta a esta pregunta podría poner énfasis en la historia del cambio de régimen en estos países que se democratizaron. En el modelo cíclico, los países iban y venían de sistemas democráticos a sistemas autoritarios. Este modelo ha prevalecido particularmente en Latinoamérica, incluyendo países como Argentina, Brasil, Perú, Bolivia y Ecuador, pero ha caracterizado a otros países, como Turquía y Nigeria. Esos países tienden a oscilar entre gobiernos democráticos populistas y regímenes militares conservadores. Bajo un régimen democrático, las posturas radicales, la corrupción y el desorden alcanzan niveles inaceptables, y las fuerzas armadas los derrocan, con un considerable acatamiento popular. A continuación, sin embargo, se deteriora la coalición que sostiene el régimen militar, éste no logra resolver eficazmente los problemas económicos, los oficiales profesionales se asustan ante la politización de las fuerzas armadas, y, de nuevo con gran acatamiento popular, los militares renuncian o son derrocados. En esos países, el cambio de régimen logra así la misma función que la alternancia de partidos en un sistema democrático estable. El país no alterna entre sistemas políticos autoritarios y democráticos; la alternancia entre democracia y autoritarismo es el sistema político del país.

Un segundo modelo de cambio de régimen es el modelo *segundo intento*. Un país con un sistema autoritario cambia a uno

democrático. El sistema democrático falla porque el país carece de las bases sociales para la democracia, los líderes del nuevo sistema democrático persiguen políticas extremas que producen una reacción drástica o algún cataclismo (depresión económica, guerra) socava el régimen. Entonces accede al poder un gobierno autoritario durante un período de tiempo más o menos extenso. Al final, sin embargo, vuelve a hacerse un segundo esfuerzo, con mejor resultado, para introducir la democracia, con un éxito creciente debido en parte a que los líderes democráticos han aprendido de la fracasada experiencia anterior. Por diversos caminos, cierto número de países —Alemania, Italia, Austria, Japón, Venezuela, Colombia— establecieron sistemas democráticos bastante estables en la segunda ola, después de haber sufrido contraolas en sus esfuerzos anteriores. España, Portugal, Grecia, Corea, Checoslovaquia y Polonia entrarán en este modelo *segundo intento* si sus regímenes de la tercera ola democrática se estabilizan.

Un tercer modelo es la *democracia interrumpida*. Abarca países que desarrollan regímenes democráticos, que existen durante un período de tiempo relativamente largo. En cierto punto, sin embargo, la inestabilidad, la polarización u otras condiciones se desarrollan y llevan a la interrupción del proceso democrático. En los años setenta, la democracia se interrumpió en la India y en las Filipinas por la intervención de jefes del Poder Ejecutivo democráticamente electos; en Uruguay, por líderes elegidos en cooperación con los militares, y en Chile, por líderes militares que derrocaron un régimen electo. Sin embargo, la experiencia de aquellos países con la democracia impidió a los líderes políticos que la suspendieron apartarse por completo de las prácticas democráticas. En todos los casos, ellos se sintieron impulsados a someterse en algún momento a alguna forma de voto popular, y perdieron.

Un cuarto modelo de cambio consiste en la *transición directa* desde un sistema autoritario estable a un sistema democrático estable, ya sea por evolución gradual a través del tiempo o por el reemplazo abrupto del primero por el último. Este modelo ilustra las transiciones de la primera ola. Si sus democracias se consolidan, los esfuerzos de la tercera ola en Rumania, Bulgaria, Taiwan, México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua se aproximarían a este modelo.

Finalmente, tenemos el modelo de *descolonización*. Un país democrático impone instituciones democráticas en sus colonias. La colonia se vuelve independiente y, al menos la mayoría de las ex colonias, mantienen con éxito sus instituciones democráticas. Papuasia-Nueva Guinea ha sido un caso de la tercera ola. Según Myron Weiner, este modelo pertenece principalmente a las ex

colonias británicas, la mayoría de las cuales se independizaron durante la segunda ola.[6] Las que se independizaron y se democratizaron en la tercera ola eran mucho más pequeñas y aisladas. Aquí se incluyen Antigua y Barbados, Belice, Dominica, Kiribati, Saint Christopher-Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent y Grenadines, islas Salomón, Tuvalu y Vanuatu. Con la posible excepción de unas pocas colonias restantes (Hong-Kong, Gibraltar, las Malvinas), aquellos países son el último legado del Imperio Británico a la democratización. En razón de su pequeño tamaño, han sido excluidos del análisis de la tercera ola en este estudio.

Si usamos *A* y *D* para representar regímenes autoritarios y democráticos relativamente estables y duraderos, y *a* y *d* se usan para representar regímenes menos estables y de vida más corta, podremos describir como se ve a continuación aquellos cinco modelos de desarrollo del régimen:

(1) Cíclico: a-d-a-d-a-d
(2) Segundo intento: A-d-a-D
(3) democracia interrumpida: A-D-a-D
(4) transición directa: A-D
(5) descolonización: D/a-D

Los países de la tercera ola se incluyen en estos cinco modelos de cambio de régimen. Sin embargo, veintitrés de los veintinueve países que se democratizaron entre 1974 y 1990 habían tenido experiencias previas con la democracia. En algunos casos, esas experiencias habían ocurrido hacía mucho tiempo; en otras oportunidades, habían sido breves; a veces ocurrían ambas cosas. La mayoría de los países con sistemas autoritarios en 1974 que no se democratizaron en 1990 no tenían experiencia previa con la democracia. Así, un excelente elemento predictor en 1974 de si un país con gobierno autoritario se convertiría en democrático era si había sido democrático. En 1989, sin embargo, la tercera ola entró en una segunda fase, y empezó a afectar a países sin experiencia democrática previa significativa, incluyendo Rumania, Bulgaria, la Unión Soviética, Taiwan y México. Esto planteó una cuestión crucial. La tercera ola, ¿hasta dónde superará a la primera y la segunda? Los países que no han tenido experiencia democrática en el pasado, ¿se convertirán en experiencias democráticas en el futuro?

Las posibles respuestas a la pregunta de por qué algunos países, y no otros, hicieron la transición a la democracia no son necesariamente respuestas a la segunda pregunta: por qué esas transiciones ocurrieron en determinado momento y no en otro. Parece posible que el conjunto de transiciones en una década y media

pudiera ser pura coincidencia. Parece razonable aceptar que estas transiciones se produjeron en parte por causas comunes que afectaron a muchos países, por un desarrollo paralelo en varios países, y por el impacto de las primeras transiciones en los restantes. Sin embargo, la previa experiencia democrática no explica por qué la transición a la democracia en aquellos países ocurrió entre 1970 y 1980. De manera similar, algunos atribuyen las transiciones democráticas de los años ochenta a un profundo y amplio "anhelo de libertad", por parte de los pueblos oprimidos por gobernantes autoritarios. La presencia de este anhelo puede distinguir a los países que se democratizaron de aquellos que no lo hicieron, pero no puede explicar por qué la democratización ocurrió en un momento determinado. Como muestran los acontecimientos de 1953, 1956, 1968 y 1980-81, los países del Este europeo habían anhelado la libertad durante décadas: la consiguieron finalmente, sin embargo, en 1989. ¿Por qué entonces y no antes? En otros países, el pueblo puede no haber tenido nunca un anhelo de libertad en su historia, pero lo desarrolla entre 1970 y 1980. El problema es explicar por qué ese deseo aparece entonces. Forzosamente, el análisis debe dirigirse a observar otras circunstancias que pueden haberlo ocasionado.

La pregunta debe plantearse así: ¿qué cambios en las variables independientes plausibles en, más probablemente, los años sesenta y setenta, producen la variable dependiente, es decir, los cambios de democratización de los regímenes en los años setenta y ochenta? Parece que son cinco los cambios que han desempeñado papeles significativos en la producción de las transiciones de la tercera ola, en los países donde ocurrieron y cuando ocurrieron:

(1) Los profundos problemas de legitimación de los sistemas autoritarios en un mundo donde los valores democráticos eran ampliamente aceptados; la dependencia de aquellos regímenes de la legitimación de su desempeño y el debilitamiento de esa legitimidad por derrotas militares, problemas económicos y la crisis del petróleo de 1973-74 y 1978-79.

(2) El crecimiento económico mundial sin precedentes de los años sesenta, que elevó los niveles de vida, acrecentó la educación y expansión de modo notable de las clases medias urbanas en muchos países.

(3) Los sorprendentes cambios en la doctrina y en las actividades de la Iglesia Católica, manifiestos en el Concilio Vaticano Segundo, en 1963-65, y la transformación de las iglesias nacionales, de una postura de defensoras del statu quo a otra de oposición al autoritarismo y defensoras de reformas sociales, económicas y políticas.

(4) Cambios en las políticas de los actores externos, que incluye a fines de los años sesenta la actitud de la Comunidad Europea respec-

to de la ampliación de sus miembros, el importante desplazamiento de las políticas de los Estados Unidos, a comienzos de 1974, hacia la promoción de los derechos humanos y la democracia en otros países, y el notorio cambio de Gorbachov a fines de los años ochenta en la política soviética en relación con el mantenimiento del imperio soviético, y

(5) "el efecto bola de nieve", o efecto demostración, apoyado por los nuevos medios internacionales de comunicación, de las primeras transiciones a la democracia en la tercera ola, que estimuló y proveyó de modelos para esfuerzos consecuentes de cambio de régimen en otros países.

El declive de la legitimidad y el dilema del desempeño

El de legitimidad es un concepto difuso que los analistas políticos deben evitar. Sin embargo, es esencial para comprender los problemas a los que se enfrentan los regímenes autoritarios a fines del siglo XX. "El más fuerte nunca es lo bastante fuerte como para ser siempre el amo —dijo Rousseau—, a menos que transforme la fuerza en derecho y la obediencia en deber." ¿De dónde procede el "derecho" de los líderes autoritarios a gobernar, y el "deber" de obedecer de su pueblo?

En el pasado, la tradición, la religión, el derecho divino de los reyes y la aceptación social proporcionaban legitimidad á los gobiernos no democráticos. En la época de los pueblos alfabetizados y concientizados, las razones tradicionales para el autoritarismo pierden su eficacia. En los tiempos modernos, el autoritarismo ha sido justificado por nacionalismo y por ideología. Sin embargo, la eficacia del primero como fundamento de un gobierno no democrático depende en gran parte de la existencia de un enemigo de las aspiraciones nacionales de un pueblo, y que resulte creíble. El nacionalismo también es una fuerza popular, y puede legitimar con la misma eficacia tanto un gobierno democrático como autoritario. La principal justificación ideológica para el autoritarismo en los tiempos modernos ha sido el marxismo-leninismo. Proporciona una razón para la dictadura de un partido único, y gobierna por medio de una pequeña elite burocrática que se perpetúa a sí misma. Sin embargo, la mayoría de los regímenes autoritarios de finales del siglo XX no son los regímenes comunistas. Junto con los regímenes comunistas, se enfrentan a grandes problemas para establecer y mantener su legitimidad.

La victoria de los aliados occidentales en la Segunda Guerra Mundial produjo en la práctica la segunda ola de democratización. También produjo un cambio todavía más profundo y dura-

dero en el entorno intelectual de los políticos. La gente de la mayoría de los países empezó a aceptar —si no también a emplear— la retórica y las ideas de la democracia. Un carácter democrático universal empezó a existir. Hasta aquellos cuyas acciones eran claramente antidemocráticas justificaban a menudo sus acciones por medio de los valores democráticos. Los argumentos explícitos contra la democracia casi desaparecieron por completo del debate público en la mayor parte de los países del mundo. "Por primera vez en la historia del mundo —señalaba un informe de la UNESCO en 1951— no progresan las doctrinas antidemocráticas. La acusación de un comportamiento o una actitud antidemocrática frecuentemente se dirige contra los otros, pero los políticos prácticos y los políticos teóricos están de acuerdo en apoyar el elemento democrático que ellos defienden y las teorías que invocan."[7]

La persistencia de las normas democráticas descansa, en gran parte, en el compromiso con las normas de los países más poderosos del mundo. La principal fuente alternativa de legitimidad, el marxismo-leninismo, fue mantenida por el segundo poder fuerte. Sin embargo, los comunistas pagan regularmente tributo a la fuerza de los valores democráticos, recalcando los elementos democráticos de su ideología, empleando una fraseología democrática y realzando el rol de vanguardia del partido leninista y la dictadura del proletariado.

Muchos regímenes autoritarios afrontaron en los años setenta problemas de legitimidad, a causa de la experiencia previa de sus países con la democracia. En cierto sentido, el cuerpo político de sus sociedades había sido infectado por el virus democrático, y aun si el régimen democrático anterior no había tenido demasiado éxito, persistía la creencia de que un gobierno verdaderamente legítimo tenía que estar basado en prácticas democráticas. Los gobernantes autoritarios se vieron así impulsados a justificar sus propios regímenes por medio de una retórica democrática, y proclamar que eran realmente democráticos o lo serían en el futuro, cuando ellos hubieran resuelto los problemas a los que sus sociedades se enfrentaban.

Los problemas de legitimidad de los regímenes autoritarios varían según la naturaleza del régimen. Los regímenes de partido único derivados de un proceso político autóctono, como los estados comunistas revolucionarios, México y la República Popular China, tuvieron una base de legitimidad más segura. Ideología y nacionalismo pudieron juntarse para sostener estos regímenes. En países como los de Europa oriental, donde el comunismo y el sistema de partido único fueron impuestos por fuerzas externas, los regímenes pudieron aprovecharse de la ideología, pero no del

nacionalismo, que siempre fue una potencial fuente de inestabilidad. Con el paso del tiempo, sin embargo, los gobiernos comunistas se han topado con mayores dificultades para invocar la ideología comunista para sostener su legitimidad. La apelación a la ideología decayó cuando la burocracia del estado se estancó, y las desigualdades socioeconómicas se fosilizaron. La ideología comunista también se convirtió en el mayor obstáculo del crecimiento económico, y frustró las posibilidades del régimen de legitimarse sobre la base de su actuación económica. En los estados comunistas, el marxismo leninismo proporcionó inicialmente legitimidad ideológica, pero, cuando ésta se debilitó, no pudo desarrollar una legitimidad basada en su actuación en el terreno económico.

Lo mismo que en otros terrenos, la legitimidad de la mayoría de los regímenes decae con el paso del tiempo, cuando se han agotado las opciones, las promesas no se han cumplido y avanzan las frustraciones. En muchos casos, la coalición que apoya al régimen también se desintegra con el paso del tiempo. Los sistemas democráticos, sin embargo, se renuevan a través de elecciones, lo que da la posibilidad de una nueva coalición que llegue al poder con nuevas políticas y nuevas promesas para el futuro. En contraste, la autorrenovación es un gran problema para los regímenes autoritarios, y la ausencia de mecanismos de autorrenovación contribuye significativamente a la erosión de su legitimidad. Este problema es mayor, por supuesto, en las dictaduras personalistas, donde la autorrenovación (especie de reencarnación) se torna imposible debido a la naturaleza del régimen.

En unos pocos casos, los regímenes autoritarios desarrollaron mecanismos para un reemplazo regular de sus dirigentes, y así al menos consiguieron una limitada renovación. En México y en Brasil el principio de que ningún presidente puede sucederse a sí mismo quedó bien institucionalizado. Los beneficios de un sistema de sucesión rutinario como éste tienen al menos dos aspectos positivos. Primero, anima a las figuras principales del sistema autoritario a esperar a que haya una oportunidad próxima en los puestos clave, y de este modo reduce las intenciones de obstruir o derrocar al líder existente. Segundo, la sucesión regular del máximo dirigente hace posible y hasta probable el cambio de políticas.

En México, durante décadas alternaron presidentes de izquierda con presidentes de derecha. De manera similar ocurrió en Brasil, donde dos coaliciones poco estructuradas —el grupo Sorbonne y los nacionalistas— compitieron por el poder en el ámbito militar. El "grupo Sorbonne" llegó al poder después del golpe de 1964. Fue desplazado cuando el general Artur Costa e Silva asumió la presidencia en 1967; regresó al poder con Geisel en 1974. Mecanis-

mos y procesos de esta naturaleza hacen que estos regímenes puedan evitar algunas de las disfunciones del autoritarismo, y también proporcionan medios de renovación de la legitimidad, aunque sea de manera limitada. Cada nuevo presidente ofrece una nueva promesa sólo porque es distinto del presidente anterior. Desde 1929 hasta 1989, México tuvo un régimen autoritario único y estable, que sólo requirió una pequeña cuota de represión porque su legitimidad estaba sostenida tanto por la ideología revolucionaria como por los cambios regulares en sus líderes políticos. Los regímenes comunistas nativos tuvieron el primer punto, pero no el último; Brasil tuvo lo último, pero no lo primero.

El problema de la legitimidad de los regímenes militares y dictaduras personalistas de los años setenta, en especial aquellos creados durante la segunda contraola, evolucionaron en tres fases. El desplazamiento del régimen democrático por parte de un régimen autoritario fue casi siempre recibido con una sensación de gran alivio y por la masiva aprobación pública. En su fase inicial, el nuevo régimen se aprovechó de la "legitimidad negativa" que derivaba de los fallos del régimen democrático y de sus aparentes diferencias respecto de aquél. Es típico que los nuevos regímenes justificaran su actuación en el combate del comunismo y de la subversión interna, en la reducción del descontento social, en el restablecimiento de la ley y el orden, en la eliminación de la corrupción y la falta de credibilidad de los políticos civiles y en la recuperación de los valores nacionales, sus objetivos y su coherencia. Los coroneles griegos, en 1967, por ejemplo, se legitimaron a través de la apelación a "la ideología del estado anticomunista", y en sus años iniciales, el régimen militar brasileño apoyó de manera similar su legitimidad sobre la base del "anti": "anticomunismo, antisubversión, anticaos".

Inevitablemente, la legitimidad negativa decae con el tiempo. Los regímenes autoritarios de los años sesenta y setenta casi siempre fueron forzados a mirar su desempeño como una de las principales, si no la principal, fuente de legitimidad. En algunos casos, como en Perú y en Filipinas, los líderes de los regímenes autoritarios prometieron crecimiento económico y desarrollo. El esfuerzo por basar la legitimidad en el desempeño, sin embargo, lleva a lo que puede ser llamado "el dilema del desempeño".

En las democracias, habitualmente, la legitimidad de los gobernantes depende de en qué medida ellos interpretan las expectativas de los grupos clave de votantes, es decir, en su actuación. La legitimidad del sistema, sin embargo, depende de sus procedimientos, de las posibilidades de los votantes de elegir a sus gobernantes a través de elecciones. Al final, al actuar, los gober-

rantes fracasan en su ejercicio, pierden legitimidad, son derrotados en las elecciones y otros gobernantes ocupan su lugar. La pérdida de legitimidad por medio del desempeño de los gobernantes lleva a reafirmar la legitimidad de procedimientos del sistema. Sin embargo, en los regímenes autoritarios que no sean de partido único, no fue posible hacer ninguna distinción entre la legitimidad del gobernante y la legitimidad del régimen. Un pobre ejercicio debilita al mismo tiempo la legitimidad del gobernante y del sistema.

En su análisis de las ocho grandes crisis de desarrollo político, que abarca desde el Acta de la Reforma Británica de 1832 a las reformas económicas de Cárdenas en 1930, Gabriel Almond, Scott C. Flanagan y Robert J. Mundt concluyen que todos los casos estuvieron caracterizados por "componentes de declive económico (depresión, desempleo, falta de alimentos y hambre)". Un ejercicio económico insatisfactorio desempeña del mismo modo un rol clave en las crisis de los regímenes autoritarios de los años setenta.

La búsqueda de reformas sociales y económicas se estancó con rapidez en las Filipinas, y fue momentáneamente abandonada en Perú. La posibilidad de muchos gobiernos autoritarios de obtener legitimidad por medio del crecimiento económico se debilitó por el aumento de los precios del petróleo en 1970 y por las políticas económicas que siguieron los gobiernos autoritarios.

La subida del precio del petróleo de 1973-74 ocasionó una recesión económica mundial. Suscitó preguntas concernientes a la gobernabilidad de la democracia en el mundo trilateral formado por Europa, Estados Unidos y Japón, y debilitó significativamente los intentos de los regímenes autoritarios del Tercer Mundo por usar el ejercicio económico para afianzar su legitimidad. A países como Filipinas, España, Portugal, Grecia, Brasil y Uruguay les resultó especialmente difícil superar este problema, a causa de su total dependencia del petróleo importado. En Alemania occidental, Gran Bretaña, Francia, Canadá y los Estados Unidos, los partidos en el poder fueron desalojados del gobierno. En el Tercer Mundo, las posibilidades de los regímenes autoritarios supervivientes de afianzar su legitimidad a través del desempeño económico se debilitaron muchísimo. La subida del precio del petróleo y sus consecuencias económicas merecen un lugar considerable entre las causas del debilitamiento del autoritarismo de los años setenta y comienzos de los ochenta.

Con raras excepciones, las políticas adoptadas por los gobiernos autoritarios para combatir la crisis del petróleo y la deuda externa a menudo empeoraron la situación, produciendo estancamiento, depresión, inflación, bajos o nulos porcentajes

de crecimiento, expansión de la deuda externa o alguna combinación de esas condiciones. Por lo tanto, contribuyeron a debilitar la legitimidad del régimen. Las Filipinas proporcionan un ejemplo:

> El fundamento económico de la Nueva Sociedad comenzó a resquebrajarse con la crisis del petróleo de 1973-74 y la recesión mundial que le siguió. Filipinas, que importaba el 90 % de su petróleo, vio cuadruplicarse sus costos de energía, mientras los precios de sus exportaciones caían. Con el segundo ajuste del precio del petróleo de 1979, la economía cayó aceleradamente. Marcos respondió con más endeudamiento y gastos, y Manila duplicó su deuda externa entre 1979 y 1983. Casi la mitad de la deuda era a corto plazo, y los prestamistas internacionales se pusieron nerviosos con los filipinos: sólo durante los últimos cuatro meses de 1982 unos 700 millones de dólares en créditos fueron retirados.[10]

Desde 1980, el ingreso per cápita descendió aceleradamente en Filipinas.

En Argentina, las políticas económicas de Martínez de Hoz entre 1978 y 1980 crearon un *boom* artificial

> que no pudo durar. Las importaciones resultaban tan baratas que la industria local se hundió ante la competencia. Las exportaciones se hicieron tan caras que la agricultura tenía precios superiores a los del mercado... En 1981, el globo reventó... La economía se hundió en la recesión casi de la noche a la mañana.
>
> En nueve meses estallaron tanto la inflación como el desempleo. El peso, bajo la tremenda presión especulativa, se devaluó más del 400 %. Los argentinos que tenían deudas en dólares se encontraron de pronto con que necesitaban cinco veces más pesos para pagarlas. No pudieron cumplir con sus pagos... Aterrados ahorradores, mientras tanto, empezaron a correr hacia los bancos. Las reservas del país cayeron precipitadamente.[11]

En Uruguay, a comienzos de los años ochenta, el régimen militar contrajo la deuda externa más grande per cápita, la segunda de América latina, y produjo una recesión que redujo el salario real a la mitad de lo que había sido una década antes. En Portugal, el enorme costo de su guerra colonial combinado con el aumento del precio del petróleo y las dificultades económicas produjeron resultados económicos similarmente desastrosos.

> Una de las otras causas [de la guerra] fue la economía de Portugal. En la época de la guerra, la tasa de inflación del país había alcanzado el 30 % (la más alta de Europa occidental), su déficit era todavía

peor y el desempleo crecía, a pesar del gran éxodo de emigrantes en busca de trabajo y para evitar ser reclutados.

Con casi la mitad de los gastos gubernamentales dedicados a los militares, el promedio de las inversiones "fijas" de Portugal —del tipo de inversiones que crean trabajo y exportaciones— era el más bajo de Europa occidental... Portugal, que importaba el 60 % de su energía y más de la mitad de sus alimentos, fue particularmente dañado por el ataque mundial de recesión e inflación que siguió al embargo de petróleo que en 1973 hizo la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo). Como las exportaciones portuguesas eran escasas, el costo de cada cosa, desde el bacalao hasta las entradas a las corridas de toros, sufrió aumentos galopantes. Aunque tanto los sindicatos como otras asociaciones de trabajadores eran ilegales, en el Nuevo Estado los trabajadores comunistas hicieron 40 huelgas importantes en 1973. Plantas que pertenecían a la International Telephone y Telegraph, Grundig, British Leyland y otras firmas cerraron.[12]

Grecia experimentó un crecimiento económico tan significativo como desequilibrado bajo el régimen militar que surgió en 1967. Sin embargo, el nuevo grupo militar que asumió el poder a fines de 1973 "se mostró completamente incapaz de enfrentarse con los acuciantes problemas que tenía el país... La inflación siguió descontrolándose, y Grecia, con varias fuentes propias de energía, se vio afectada de forma especialmente severa por la crisis del petróleo que siguió a la guerra del Yom Kippur".[13] En Perú, los "esfuerzos del régimen militar para incentivar el crecimiento económico del país fracasaron estrepitosamente. La productividad descendió, tanto en la agricultura como en la industria, los salarios cayeron, el desempleo creció, la inflación subió y la deuda pública del Perú se puso por las nubes". También Brasil tuvo problemas con la economía. Cuando el régimen empezó a democratizarse gradualmente a fines de los años setenta, los problemas económicos crecieron, y "hubo un marcado deterioro en la capacidad del gobierno de obtener crecimiento económico y prometer un futuro mejor para todos los brasileños". En 1982, gran cantidad de ciudadanos brasileños atribuían estas deficiencias a los fallos políticos del gobierno.

Los regímenes comunistas estuvieron relativamente aislados del aumento del precio del petróleo y de otros acontecimientos de la economía mundial, aunque Polonia y Hungría contrajeron deudas importantes. Su pobre desempeño era, originariamente, un resultado de la economía dirigida que la Unión Soviética impuso en aquellos países al terminar la Segunda Guerra Mundial. Durante los años cincuenta, esas economías crecieron en proporciones aceleradas. El crecimiento se hizo más lento en los sesenta, y se

estancó en los setenta y en los ochenta. El fracaso económico engendró un gran descontento y alguna oposición al sistema político-económico vigente. Sin embargo, este estancamiento no bastó por sí solo para producir un movimiento en dirección hacia la democracia. No se convirtió en un factor que promoviera la democratización en aquellos países, hasta que la Unión Soviética permitió que ocurriera. En Europa oriental, la política estaba bajo control, y el apoyo soviético adaptó a los regímenes comunistas a las consecuencias de su pobre desarrollo económico.

El fracaso militar contribuyó a la caída o el debilitamiento de por lo menos cinco regímenes autoritarios entre 1974 y 1989. Las fuerzas militares de dos dictaduras personalistas se volvieron desleales porque estaban combatiendo movimientos a los que veían pocas posibilidades de derrotar. La incapacidad obvia del gobierno portugués y de las fuerzas militares para ganar su guerra colonial fue la causa subterránea de la formación del MFA y del golpe de abril. En Filipinas, una formación similar, la RAM (Movimiento de Reforma de las Fuerzas Armadas) atacó el amiguismo, la ineficiencia y la corrupción que Marcos había llevado a las fuerzas armadas filipinas. La percepción de la creciente fuerza de la guerrilla comunista del Nuevo Ejército del Pueblo (NPA) durante los últimos años del régimen de Marcos, contribuyó en líneas generales al debilitamiento del régimen. El enorme costo de la guerra en Afganistán y la incapacidad de los militares soviéticos de concluirla con éxito contribuyeron a la liberalización política que Gorbachov llevó a la Unión Soviética. En Grecia y Argentina, los conflictos provocados por los regímenes militares ocasionaron su derrota y su caída.

La legitimidad de un régimen autoritario también se debilitaba si cumplía sus promesas. Al alcanzar sus propósitos, ya no tenía razón de ser. Esto reduce las razones por las que el pueblo debería apoyar al régimen, dado el precio (por ejemplo, la pérdida de libertad) que debe pagar. Esta situación promueve incertidumbre y conflictividad dentro del régimen respecto de qué nuevos objetivos debe perseguir. En Argentina, en 1980 y 1981, por ejemplo, la economía caía en picada. Al mismo tiempo, el régimen había eliminado la guerrilla montonera y restaurado el orden (aunque no la ley) en el país. Esto era un gran motivo para soportar al régimen, y el gobierno militar "mostraba señales de aburrimiento, precisamente porque había logrado uno de los principales objetivos: la derrota de los grupos armados guerrilleros".[15] Una situación similar existía en Uruguay después de que el gobierno militar eliminó a los Tupamaros. Dado que su legitimidad estaba basada en criterios de rendimiento, el régimen militar per-

dería legitimidad si no los alcanzaba y también la perdería si lo hacía.

Al enfrentarse con el desgaste de su legitimidad, los líderes autoritarios pudieron responder con alguna de estas soluciones. Primero, pudieron sencillamente negarse a reconocer su creciente debilitamiento, con la esperanza o la convicción de que de algún modo podrían sobrevivir en el poder. La debilidad de los medios de comunicación en la mayoría de los regímenes autoritarios y los delirios personales de muchos dictadores alimentaron estas tendencias. No aceptaron ni la esperanza ni la creencia. Segundo, el régimen pudo intentar sobrevivir volviéndose cada vez más represivo, por medio del reemplazo de deberes difusos por obediencia coercitiva. A menudo, esto requirió el cambio del máximo dirigente del régimen, como ocurrió en Grecia en 1973, en Argentina en 1981 y en China en 1989. Si los líderes del régimen llegan a un acuerdo sobre este giro, pueden retrasar significativamente las consecuencias de su legitimidad en declive.

Una tercera opción fue provocar un conflicto externo, e intentar la restauración de la legitimidad apelando al nacionalismo. En la primavera de 1974, el régimen de Ioannidis organizó un golpe que derrocó al arzobispo Makarios en Chipre, e instaló un gobierno favorable a la *enosis* (unión) con Grecia. Los turcos invadieron Chipre, y entonces Ioannidis intentó azuzar al ejército griego y al pueblo para combatir contra los turcos. Sin embargo los griegos eran militarmente incapaces de hacer frente a los turcos, y sus jefes militares se opusieron. El régimen de los coroneles cayó así de manera humillante, como resultado en efecto de un golpe de sus propios oficiales. En Argentina, la legitimidad del régimen militar alcanzó un punto muy bajo en 1982, como resultado de su fracaso económico, y el general Leopoldo Galtieri intentó restablecer el apoyo a su gobierno por medio de la invasión a las Malvinas. Si su intento hubiera tenido éxito, habría sido un héroe importante de la historia argentina. Su fracaso y la recuperación de las islas por los ingleses precipitaron la transición hacia la democracia al cabo de un año.

Los esfuerzos de los líderes autoritarios por reforzar su legitimidad decadente por medio de una guerra externa presentan un obstáculo inherente a su función. Las fuerzas militares de un régimen militar están implicadas en la política, podrían perder el control efectivo de una estructura (como fue el caso de Argentina) y tienden a volverse más politizadas a medida que el régimen perdura (lo que es una razón por la que los líderes militares se inclinan, profesionalmente, a menudo, a desear el fin de los regímenes militares). Por otra parte, en una dictadura personalista,

como la del sha de Irán o Marcos en las Filipinas, los militares pueden no estar en política, pero la política termina invadiéndolos porque el mayor temor de un dictador es el golpe de estado. De ahí que los amigos y los incompetentes sean los preferidos en las promociones. Tanto los regímenes militares como las dictaduras personalistas se esfuerzan por mantener bajos la efectividad y el profesionalismo militares. Como sugieren los casos de Argentina y Grecia, provocar una guerra es, en consecuencia, una estrategia de alto riesgo.

Una cuarta opción fue intentar establecer alguna semejanza del régimen con una democracia. La mayoría de los regímenes autoritarios —parte de los ideológicamente basados en los sistemas de partido único— existentes al comienzo de los años setenta proclamaban que en breve plazo restaurarían la democracia. A medida que su legitimidad decaía, se vieron presionados para cumplir sus promesas, y tuvieron crecientes incentivos para intentar autolegitimarse a través de elecciones. En algunos casos, los líderes, aparentemente, creyeron que podrían ganar limpiamente las elecciones. Sin embargo, casi nunca ocurrió, particularmente si la oposición conseguía un grado mínimo de unidad. El dilema del desempeño daba así paso al dilema de las elecciones. ¿Podrían promover unas elecciones? Si lo hicieran, ¿podrían controlarlas?; si lo hicieran, ¿ganarían legitimidad? Si no controlaran las elecciones, ¿las perderían?

En quinto lugar, los líderes autoritarios pudieron tomar el toro por las astas, y tomar la iniciativa de terminar con el gobierno autoritario e introducir un sistema democrático. Esto sucedió a menudo, pero casi siempre requirió primero un cambio de liderazgo dentro del sistema autoritario.

El declive de la legitimidad provocó habitualmente dudas en los líderes autoritarios y divisiones dentro del liderazgo sobre qué respuesta elegir. La vacilación consiguiente, el desacuerdo y las fluctuaciones en la acción contribuyeron a disminuir la legitimidad de los regímenes, y alentaron a los grupos políticos a pensar en sucederlos.

El régimen sucesor no necesitó ser democrático. En 1978 y 1979 Irán y Nicaragua se desplazaron de una dictadura personalista modernizante hacia el fundamentalismo islámico y el marxismo-leninismo, respectivamente. A medida que la tercera ola democrática se abrió paso hacia mediados de los años setenta, un número de transiciones al marxismo-leninismo se produjo en Africa y en lugares del Tercer Mundo. Después de una guerra, Portugal fue democrático; después de la independencia, sus últimas colonias fueron marxistas-leninistas. Entre mediados de los

años sesenta y comienzos de los ochenta, el número total de regímenes del Tercer Mundo claramente marxista-leninista creció de seis a diecisiete. Aquellos regímenes fueron, en su mayor parte, de base popular relativamente reducida, y no lograron ni una sustancial estabilidad política ni logros económicos. A comienzos de los años sesenta, tanto los políticos de Latinoamérica como los líderes de Estados Unidos habían visto las opciones políticas para Latinoamérica como reforma o revolución, John F. Kennedy o Fidel Castro. Con algunas excepciones, sin embargo, Latinoamérica no logró ni la reforma ni la revolución, sino represión, bajo la forma de regímenes militares y burocráticamente autoritarios. Los fracasos económicos de aquellos regímenes eliminaron esta forma de gobierno como alternativa para el futuro inmediato.

A menudo, dictadores de derecha, como en Filipinas y El Salvador, estimulan el crecimiento de los movimientos revolucionarios de izquierda. Sin embargo, en Sudamérica, la brutal y triunfante represión de los regímenes militares eliminó físicamente a muchos extremistas revolucionarios, y también estimuló entre los grupos marxistas y socialistas nuevas formas de apreciar las virtudes de la democracia. En los años ochenta, como advierten Juan Linz y Alfred Stepan, Latinoamérica empezó a considerar "la democracia de procedimientos" como "una norma valiosa en sí misma, y una forma política que ofrece tanto la protección contra el terrorismo de estado como alguna esperanza de progreso electoral hacia la democracia social y política". En una actitud parecida, uno de los padres de la Teología de la Liberación, el padre Gustavo Gutiérrez, de Perú, observaba en 1988 que "la experiencia con la dictadura ha hecho a los teólogos de la liberación valorar los derechos políticos".[16] El colapso de los regímenes comunistas en Europa oriental debilitó más las posibilidades del marxismo-leninismo de ser una alternativa a otros regímenes autoritarios. Así, mientras los regímenes autoritarios tomaron muchas formas —gobiernos militares, sistemas de partido único, tiranías personalistas, monarquías absolutas, oligarquías raciales, dictaduras islámicas— hacia los años ochenta, no fueron, de ninguna manera, percibidos como alternativas entre ellos. Aparte de Africa y algunos países más, la democracia había llegado a ser vista como la única alternativa viable y legítima para un régimen autoritario de cualquier tipo.

Desarrollo económico y crisis

La relación entre desarrollo económico, por una parte, y democracia y democratización por la otra, es compleja y probablemente varía en el tiempo y en el espacio. Los factores económicos tienen un impacto significativo sobre la democratización, pero no son determinantes. Hubo una conexión general entre el nivel del desarrollo económico y la democracia, aunque ningún nivel o modelo de desarrollo económico es en sí mismo necesario ni suficiente para llevar hacia la democracia.

Los factores económicos afectaron de tres formas a la tercera ola de democratización. Primero, como he indicado con anterioridad, el alza del precio del petróleo en algunos países y las restricciones marxistas-leninistas en otros, crearon vaivenes económicos que debilitaron los regímenes autoritarios. Segundo, a comienzos de los años setenta, muchos países habían alcanzado niveles generales de desarrollo económico que proporcionaban una base económica para la democracia, y que facilitaban la transición hacia ella. Tercero, en varios países un desarrollo económico extremadamente rápido desestabilizó los regímenes autoritarios, forzándolos a liberalizarse o bien a intensificar la represión. El desarrollo económico, en resumen, dispuso las bases para la democracia; las crisis producidas, ya sea por un crecimiento rápido o por la recesión económica, debilitaron el autoritarismo. Los tres factores no aparecen en todos los países, pero en la práctica ningún país de la tercera ola pudo eludirlos a todos. Ellos proporcionaron el ímpetu económico y el contexto para la democratización de los años setenta y ochenta.

Desarrollo económico. Los políticos teóricos del siglo XVIII argumentaban que los países ricos iban a ser monarquías, mientras que los países pobres serían repúblicas o democracias. Esto era una hipótesis plausible para las sociedades agrarias. Sin embargo, la industrialización cambió la relación entre niveles de riqueza y formas de gobierno, y en el siglo XIX apareció una relación positiva entre riqueza y democracia. La mayoría de los países ricos son democráticos y la mayoría de los países democráticos —India es la excepción más notable— son ricos. Esta relación fue observada por Seymour Martin Lipset en 1959 y ha sido intensamente reforzada por un gran número de estudios posteriores.[17] En 1985, por ejemplo, Kenneth A. Bollen y Robert W. Jackman observaron que en los años sesenta "el nivel de desarrollo económico tiene un efecto pronunciado sobre la democracia política, aun cuando se consideren factores que no son económicos... PNB es la variable

explicativa dominante".[18] En 1989, el Banco Mundial clasificaba como "de altos ingresos" a 14 países con ingresos per cápita que iban desde los U$S 6010 (España) a U$S 21.330 (Suiza). Tres de ellos (Arabia Saudita, Kuwait y los Emiratos Arabes) eran exportadores de petróleo y no democráticos. De los restantes, todos excepto Singapur eran democráticos. En el otro extremo, el Banco Mundial categorizaba como "pobres" a cuarenta y dos países con ingresos per cápita que iban desde los U$S 130 (Etiopía) a los U$S 450 (Liberia). Solamente dos de esos países (India, Sri Lanka) habían tenido una experiencia democrática amplia. Entre los 53 de "ingresos medios", que van desde Senegal (PNB per cápita de U$S 520) a Omán (PNB per cápita de U$S 5810), había 23 democracias, 25 no democracias y 5 países que podían, en 1989, ser plausiblemente clasificados como en transición de la no democracia a la democracia.

La correlación entre riqueza y democracia implica que las transiciones a la democracia deberían ocurrir originariamente en países de nivel medio de desarrollo económico. En los países pobres, la democracia es improbable; en los países ricos, ya es un hecho. En el medio hay una zona de transición política; los países en ese particular estrato económico tienen más posibilidades de transitar hacia la democracia, y más países que transiten hacia la democracia estarán en ese estrato. Cuando los países se desarrollan económicamente y se desplazan hacia esa zona, se vuelven candidatos a la democratización. Durante la primera ola de democratización en el siglo XIX y a comienzos del XX, las democracias aparecieron generalmente en los países del norte de Europa, cuando su PNB per cápita, en dólares de los años sesenta, estaba entre los 300 y los 500. En 1920 y 1930, diversos factores, que incluyen las crisis económicas, produjeron la primera contraola al autoritarismo. En general, sin embargo, el desarrollo económico continuó, y por ello el nivel de ingresos de la zona de transición que separa las democracias de las no democracias se elevó.[19]

Los años cincuenta y sesenta fueron décadas de impresionante crecimiento económico mundial, particularmente entre los países menos desarrollados. Entre 1950 y 1975, el PNB per cápita de los países desarrollados creció en una tasa promedio del 3,4 % anual, una tasa que "excedía tanto los objetivos oficiales como las expectativas privadas".[20] Esta tasa fue históricamente sin precedentes, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados. En los años sesenta, la "década del desarrollo", el PNB anual promedio de crecimiento de los países en desarrollo subió el 5 %, generalmente más del doble de las tasas de los países europeos durante sus fases comparables de desarrollo económico. Por supuesto, las

tasas para los países individuales varían considerablemente: más altas en el sur de Europa, este de Asia, el Oriente medio y Latinoamérica; más bajas en Asia del sur y Africa. En general, sin embargo, la segunda posguerra contempla un crecimiento de la economía que dura hasta el shock del petróleo de 1973-74 y permite el desplazamiento de muchos países hacia la zona de transición, creando en ellos las condiciones económicas favorables al desarrollo de la democracia. En una medida considerable la ola de democratización que comenzó en 1974 era el producto del crecimiento económico de las dos décadas anteriores.

En los años setenta, el centro de la zona de transición económica había aumentado por encima de los niveles de preguerra de 300-500 U$S (en dólares de 1960) a U$S 500-1000. Nueve o casi la mitad, de veintiuna democratizaciones de la tercera ola sucedieron en países dentro de aquellos límites; cuatro ocurrieron en países de 300-500 U$S; dos (Grecia y España) en países con una venta per cápita levemente por encima de los U$S 1000 (en dólares de 1960), y seis (India, Paquistán, El Salvador, Honduras, Bolivia, Filipinas) en países con PNB per cápita de menos de U$S 300. La oscilación en el nivel del desarrollo económico, desde la India (U$S 87) hasta Grecia (U$S 1291) fue importante, pero alrededor de los dos tercios de las transiciones ocurrieron en países que estaban aproximadamente entre U$S 300 y U$S 1300 per cápita (en dólares de 1960) en el momento de la transición. Las transiciones sucedieron con mayor posibilidad en países que estaban en la mitad o por encima de la mitad del nivel de desarrollo económico y, como era de esperar, se concentraban en una zona de ingresos superior de la observada por Sunshine antes de la Segunda Guerra Mundial.

La zona de la transición de la tercera ola también aparece en los datos presentados en el cuadro 2.1. Los países han sido clasificados según su PNB per cápita en 1976, según el informe del Banco Mundial, y de acuerdo con si tenían sistemas políticos democráticos en 1974, si se democratizaron o se liberalizaron entre 1975 y 1989 o si tuvieron regímenes no democráticos durante aquellos años.[21] Estas cifras indican otra vez que los países de la tercera ola tienen grandes variaciones en lo relativo a su nivel de desarrollo económico, como es el ejemplo de India y Paquistán, con un PNB per cápita en 1976 de menos de U$S 250, y Checoslovaquia y Alemania Oriental, por encima de U$S 3000. Sin embargo, veintisiete de los treinta y un países que se liberalizaron o se democratizaron estaban en el nivel medio de ingresos, ni pobres ni ricos, y la mitad de los países de la tercera ola tenían un PNB per cápita en 1976 de entre U$S 1000 y 3000. Tres cuartas partes de los que estaban en ese nivel de desarrollo económico en

1976, y que tenían gobiernos no democráticos en 1974, se democratizaron o se liberalizaron

Cuadro 2.1
Desarrollo económico y tercera ola de democratización

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
PNB per cápita en 1976 (en dólares)	*Democrático en 1974*	*Democratizado/ Liberalizado 1974-89*	*No democrático*	*Total*	*Porcentaje de países que se democratizaron/liberalizaron*[a]
<250	*1*	*2*[b]	*31*	*34*	*6*
250-1000	*3*	*11*	*27*[c]	*41*	*29*
1000-3000	*5*	*16*	*5*	*26*	*76*
<3000	*18*	*2*	*3*	*23*	*40*
Total	*27*	*31*	*66*	*124*	*32*

Fuente: Los datos económicos son de World Bank, *World Development Report 1978* (Washington: The World Bank, 1978), pp. 76-77.

[a] Durante el período entre 1974 y 1989, y excluye los países que ya eran democráticos en 1974.

[b] Incluye a la India, que se transformó en no democrática en 1975 y se democratizó de nuevo en 1977.

[c] Incluye a Nigeria, que se desplazó hacia la democracia en 1980 y volvió a un gobierno militar en 1984, y Sudán, que atravesó por un camino similar entre 1986 y 1989.

significativamente en 1989. Un científico social que hacia mediados de los años setenta hubiera querido predecir las futuras democratizaciones a corto plazo lo habría hecho razonablemente bien si sencillamente hubiera señalado los países no democráticos de la zona de transición entre U$S 1000 y 3000.

Esto no es para aducir que las democratizaciones están simplemente determinadas por el desarrollo económico. Con rotundidad, no lo están. En 1976, Checoslovaquia y Alemania oriental habían ascendido a la zona económica de la riqueza donde ya hubieran debido ser democráticos, y la Unión Soviética, Bulgaria, Polonia y Hungría se habían elevado en la zona de transición con un PNB per cápita superior a los U$S 2000. Sin embargo, fuerzas políticas y externas retrasaron su desplazamiento hacia la democracia hasta

finales de los años ochenta. Algo que conviene destacar: en un estudio de comienzos de los años sesenta, Phillips Cutright estableció una fuerte correlación entre el nivel de desarrollo de las comunicaciones y la democracia, y la utilizó para analizar los casos anómalos fuera de la línea de regresión. Los principales países europeos que eran mucho menos democráticos de lo que debieran haber sido entonces eran España, Portugal, Polonia y Checoslovaquia.[22] En el contexto ibérico, menos presionado, el desarrollo político alcanzó el mismo nivel del desarrollo económico a mediados de los años setenta; en Europa oriental, aquello no ocurrió hasta que los controles soviéticos fueron desplazados quince años más tarde.

Cinco países con PNB per cápita en 1976 de entre U$S 1000 y 3000 no se democratizaron hasta 1990. Irak e Irán eran superpoblados países productores de petróleo. Líbano había tenido una forma limitada de democracia consociativa, pero se desintegró en una guerra civil a mediados de los años setenta. Yugoslavia, que en muchos aspectos había sido más liberal que otros países comunistas de Europa oriental, fue superada por el avance democrático de sus vecinos en 1989, aunque sus estados más ricos, Eslovenia y Croacia, comenzaron a moverse en una dirección democrática. La ciudad-estado de Singapur, el país no productor de petróleo más rico del Tercer Mundo, permaneció durante los años ochenta bajo el gobierno por lo general benigno, pero manifiestamente autoritario, de su rey filósofo. Allí, como en el bloque soviético, la política dominó a la economía.

Una zona económica de transición también aparece en el análisis de Mitchel Seligson, que argumenta que en Latinoamérica los umbrales que hicieron posible, aunque no necesaria, la democracia, fueron un PNB per cápita en 1957 de U$S 250 y un 50 % de alfabetización. De once países latinoamericanos, solamente tres (Argentina, Chile y Costa Rica) estaban en 1957 por encima de aquellos umbrales. Hacia los años ochenta, sin embargo, siete naciones más (Brasil, Perú, Ecuador, El Salvador, Nicaragua y, de forma marginal, Honduras) lo habían alcanzado o superado. Solamente Bolivia, entre las once naciones consideradas en el estudio, permanecía significativamente por debajo de los umbrales. De este modo, las bases económicas para la democracia estaban apareciendo en Latinoamérica. Por supuesto, esto no garantizaba la aparición de la democracia, aunque hacia 1990 se habían dado o estaban dándose las transiciones hacia ella en todos esos países. En un sentido similar, Enrique Baloyra señalaba que el viejo estilo de las dictaduras personalistas tenía la tendencia de sobrevivir más tiempo que los regímenes autoritarios burocráticos de nuevo cuño (Paraguay y Brasil). La viabilidad de un régimen autoritario aparece

más como una función de la naturaleza de esa sociedad que de la naturaleza del régimen.

¿Por qué el desarrollo económico y el movimiento de los países por encima de los niveles medios de ingresos promueve la democratización? La evidencia sugiere que la mera riqueza no puede por sí misma haber sido un factor crucial. Irán e Irak estaban en la zona de transición, pero no se democratizaron. Tres pequeños países productores de petróleo (Arabia Saudita, Libia, Kuwait) eran no democráticos, aunque tenían en 1976 un PNB per cápita superior a U$S 4000, que los ubicaba entre los países ricos. La respuesta es que el desarrollo económico ampliamente basado en una industrialización significativa puede contribuir a la democratización, pero la riqueza derivada de la venta de petróleo (y, probablemente, de otros recursos naturales) no lo hace. Las rentas del petróleo enriquecen al estado: por lo tanto, aumentan el poder de su burocracia, y porque reducen o limitan la necesidad de impuestos, también reducen la necesidad del gobierno de solicitar la aprobación de sus súbditos para los impuestos. Cuanto más bajo sea el nivel de impuestos, menos razón hay para que el pueblo pida representatividad.[24] "No a los impuestos sin representación" fue una demanda política; "No a la representación sin impuestos" es una realidad política.

En contraste con los modelos de los países petrolíferos, los procesos de desarrollo económico que implican una industrialización significativa conducen a una economía nueva, mucho más diversificada, compleja e interrelacionada, que se vuelve difícil de controlar para un régimen autoritario. El desarrollo económico ha creado nuevas fuentes de riqueza y poder fuera del estado, y una necesidad funcional de devolver la capacidad de tomar decisiones. Más directamente, el desarrollo económico parece haber sido el promotor de cambios en la estructura social y los valores que, a su vez, estimulan la democratización. Primero, se ha argumentado que el nivel de bienestar económico dentro de una sociedad determina por sí mismo la naturaleza de los valores y las actitudes de sus ciudadanos, promoviendo el desarrollo de sentimientos de confianza entre las personas, satisfacción vital y competencia que, a su vez, se corresponde con fuerza con la existencia de instituciones democráticas.[25] Segundo, el desarrollo económico aumenta los niveles de educación en la sociedad. Entre 1960 y 1981, la proporción de un grupo de edad relevante que asistiera a la escuela secundaria en los países desarrollados había crecido de forma llamativa.[26] La mayoría de la gente con educación superior tiende a desarrollar características de confianza, satisfacción y competencia, que van junto con la democracia. Tercero, el desarrollo econó-

mico permite que los grandes recursos puedan repartirse entre los grupos sociales, y de allí que se faciliten la distribución y la negociación. Cuarto, el desarrollo económico, tanto en los años sesenta como en los setenta, necesitó y promovió la apertura de las sociedades al comercio exterior, inversiones, tecnología, turismo y comunicaciones. La inclusión de un país en el mundo económico creó fuentes no gubernamentales de riqueza e influencia y la apertura de la sociedad al impacto de las ideas democráticas prevalecientes en el mundo industrializado. Algunos gobiernos, como el de China, que deseaban abrir sus economías al mundo para promover el desarrollo económico y así también mantener un sistema político cerrado, se enfrentaron con un conflicto aparentemente irresoluble. La autarquía y el desarrollo eran una combinación imposible, mientras que el desarrollo y la liberación de fuerzas extranjeras resultaba inevitable.

Finalmente, el desarrollo económico promueve la expansión de la clase media: una proporción cada vez mayor de la sociedad está formada por gente de negocios, profesionales, comerciantes, maestros, funcionarios, representantes, técnicos, clérigos y trabajadores. La democracia se fundamenta, en alguna medida, en el gobierno de la mayoría, y resulta difícil en una situación de desigualdades concentradas en la que una gran mayoría empobrecida se enfrenta con una oligarquía pequeña y rica. La democracia podría ser posible en una sociedad agrícola relativamente pobre, como a principios del siglo XIX en Estados Unidos o en el siglo XX en Costa Rica, donde la propiedad de la tierra es relativamente equitativa. Sin embargo, una clase media importante es, normalmente, el producto de la industrialización y el crecimiento económico. En sus fases más tempranas, la clase media no es necesariamente una fuerza a favor de la democracia. A veces en Latinoamérica y en otros lugares, grupos de clase media han aceptado o apoyado activamente golpes militares que intentaban derrocar a gobiernos radicalizados, y reducir la influencia política de organizaciones obreras o pacifistas. Sin embargo, mientras continuaba el proceso de democratización, los movimientos rurales radicalizados habían disminuido su presión en los procesos políticos, y la clase media urbana creció en comparación con la clase obrera industrializada. De esta manera, disminuyeron las amenazas potenciales que la democracia planteaba a los grupos de clase media, y aquellos grupos confiaron cada vez más en sus posibilidades de defender sus intereses a través de elecciones políticas.

Los movimientos de la tercera ola no fueron liderados por los propietarios de la tierra, ni por los arrendatarios ni (excepto en Polonia) por los trabajadores industriales. En realidad, en todos

los países los promotores más activos de la democratización fueron las clases medias urbanas. En Argentina, por ejemplo, la opción, en los años sesenta y setenta, fue un gobierno peronista elegido con el apoyo de la clase trabajadora o un régimen militar originado en un golpe con apoyo de la clase media. Pero en los ochenta, sin embargo, la clase media fue lo bastante numerosa como para proporcionar la clave de la victoria del partido radical de Raúl Alfonsín, e inducir a los candidatos peronistas a ser sensibles a sus intereses. En Brasil, la clase media apoyó de manera aplastante el golpe de 1964. A mediados de los años setenta, sin embargo, "eran precisamente aquellos sectores que más se habían beneficiado de los años del 'milagro económico' los primeros en exigir una vuelta al gobierno democrático: la población de las grandes ciudades desarrolladas y la clase media".[27]

En Filipinas, los profesionales de clase media y los hombres de negocios nutrían las manifestaciones contra Marcos, en 1984. Al año siguiente, los grupos principales de la campaña a favor de Aquino eran "clase media, abogados y médicos no políticos, que se habían brindado como voluntarios a los candidatos de la oposición o a los grupos cívicos (NAMFREL: Movimiento Nacional por Elecciones Libres), más que cualquier otro partido".[28] En España, el desarrollo económico había creado "una nación de moderna clase media, que hizo posible el rápido y pacífico proceso de llevar el sistema político al ritmo de la sociedad".[29] En Taiwán, los "principales agentes del cambio político" fueron "los recientemente aparecidos intelectuales de clase media, que crecieron durante el período de acelerado crecimiento económico".[30] En Corea, el movimiento en pro de la democracia, en 1980, solamente se convirtió en una seria amenaza al régimen autoritario después de la aparición de "una floreciente clase media urbana", y los profesionales de clase media se unieron a los estudiantes en la exigencia de que finalizara el autoritarismo. La movilización de las clases dirigentes y profesionales de Seúl [...] fue tal vez uno de los factores más importantes de la transición a la democracia en 1987. Al referirse a las manifestaciones contra el autoritarismo del régimen Chun en 1987, el *Economist* se preguntaba: "¿Qué pasa cuando el gas lacrimógeno se encuentra con la clase media de Seúl?".[31] La respuesta pronto estuvo clara: el gas lacrimógeno pierde. En varios países, incluyendo España, Brasil, Perú, Ecuador y Filipinas, la comunidad empresarial, que había apoyado previamente la creación de un régimen autoritario, desempeñó un papel crucial en la promoción de la transición a la democracia.[32] Por contraste, donde la clase media urbana era más pequeña o más débil, como en

China, Birmania, Sudán, Bulgaria y Rumania, la democratización fracasó o fue inestable.

El proceso de desarrollo económico que, si O'Donnell no se equivoca, produjo el autoritarismo burocrático en los años sesenta, proporcionó del mismo modo el ímpetu para la democratización en los ochenta. Una aproximación posible de las conexiones causales que condujeron hacia esta confluencia puede verse en el gráfico 2.1.

Crecimiento rápido. El movimiento de los países hacia el nivel medio de ingresos de la zona de transición económica lleva así a cambios en las estructuras sociales, las creencias y la cultura que favorecen el advenimiento de la democracia. También las tasas extremadamente elevadas de crecimiento económico generaron en algunos países insatisfacción con los gobiernos autoritarios existentes. En las dos décadas antes de sus transiciones de los años setenta, España, Portugal y Grecia experimentaron un crecimiento económico explosivo. Entre 1913 y 1950, el promedio anual de la tasa compuesta de crecimiento del producto real per cápita había sido negativo en España, y menos del 1 % en Grecia y Portugal. Entre 1950 y 1973, las tasas eran del 5,2 % en España, 5,3 en Portugal y 6,2 % en Grecia. Los porcentajes de PNB en aquellos tres países entre 1960 y 1973 fue del 6-8 %, comparado con el 4-5 % en los países de Europa oriental; el PNB per cápita creció más lentamente entre 1960 y 1980 que en todos los otros países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), excepto Japón.[33]

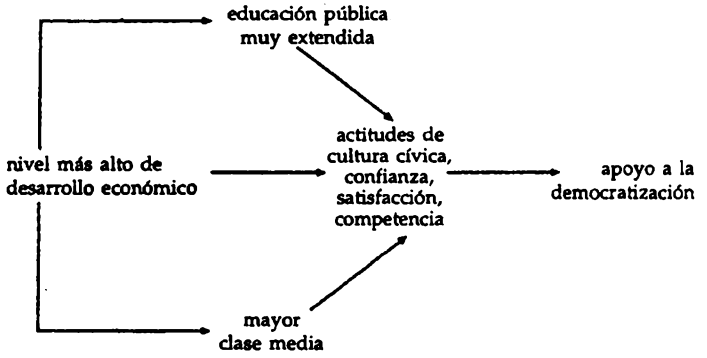


Figura 2.1. El desarrollo económico como un factor de democratización

El crecimiento económico rápido crea rápidamente la base económica para la democracia, que un crecimiento económico más lento produce con mayor lentitud. Sin embargo, también despierta expectativas, exacerba desigualdades y crea en la maquinaria social tensiones y exigencias que estimulan la movilización política y demandan participación política. En Grecia, por ejemplo, en los años cincuenta y sesenta, un crecimiento económico rápido y desigual produjo "un aumento de conciencia, politización, frustración y resentimiento" que llevó a "insatisfacción social y movilización política".[34] Estas presiones fueron una causa significativa del golpe de 1967, uno de cuyos propósitos fue acabar con ellas. Sin embargo, el crecimiento económico continuó bajo el régimen militar, hasta 1973. El régimen persiguió simultáneamente dos políticas conflictivas. "Intentó invertir el proceso de democratización. Pero al mismo tiempo estaba comprometido con un crecimiento económico rápido y con la modernización."[35] La frustración social y el descontento político aumentaron. Hacia fines de 1973, la baja del precio del petróleo añadió una fuente adicional de descontento, y el régimen debió optar entre liberalizarse o intensificar la represión. Papadopoulos hizo tentativas de tímida liberalización; los estudiantes de la Universidad Técnica Nacional (Politécnica) protestaron y exigieron más. Se los reprimió y dispararon sobre ellos, y los partidarios de Ioannidis echaron a Papadopoulos sólo para caer ellos mismos seis meses después, cuando provocaron una confrontación militar en Chipre.

El período de "crecimiento económico sin precedentes" de los años sesenta produjo en España similares contradicciones. Los líderes del régimen de Franco esperaban que este crecimiento condujera a un pueblo satisfecho y feliz, desinteresado de la política. "En la práctica, sin embargo, el rápido cambio económico exacerbó o catalizó conflictos más grandes en España y promovió cambios culturales, sociales y políticos que pusieron en duda la viabilidad del régimen. Los planes políticos, originariamente construidos sobre una sociedad agraria primitiva y en el clima de debilitamiento posterior a la Guerra Civil, aparecieron como anacrónicos al confrontarlos con las tensiones de una sociedad industrializada rápidamente cambiante."[36] Las exigencias políticas generadas por el rápido crecimiento se sobreimpusieron a una economía que había sentado por completo la base económica y social de la democracia. En los años sesenta, Laureano López Rodó, ministro de planificación de Franco, profetizó que España se convertiría en una nación democrática cuando su PNB per cápita alcanzara U$S 2000. Así fue. La transición también avanzó gracias a la oportuna muerte de Franco en 1975. Si no hubiera muerto o si a Juan Carlos no se le

hubiera encargado la creación de una democracia parlamentaria, la polarización podría haber llevado a la violencia social, y las perspectivas de democracia en España se habrían diluido. Sin embargo, los requisitos para la democracia, tanto sociales como económicos, existían en España en 1975, y por ello un liderazgo hábil y comprometido pudo dirigir la democratización con relativa rapidez y facilidad.

A fines de los años sesenta y principios de los setenta, Brasil experimentó su "milagro económico". Desde 1968 hasta 1973, su PNB creció en una tasa media cercana al 10 % anual. Esto intensificó lo que ya era una distribución altamente desigual de los ingresos, y llevó a algunos a retratar a Brasil como el compendio del desarrollo capitalista, en el que las corporaciones multinacionales y sus socios locales se benefician mientras que los campesinos y los trabajadores nativos sufren. También llevó a Ernesto Geisel, cuando se convirtió en presidente de Brasil en 1974, a decir que "Brasil está muy bien, pero los brasileños están muy pobres". Las presiones de un crecimiento económico rápido, que llevaron a la caída del régimen militar de Grecia y a la transformación de la dictadura en España, se manifestaron de la misma forma en Brasil. Sin embargo, los líderes militares brasileños fueron conscientes de dichas presiones y decidieron acomodarse a ellas. En los últimos años de su régimen, el presidente Médici empezó a considerar vías de *distensão* (descompresión). El presidente Geisel y su máximo consejero, el general Golbery do Couto e Silva, iniciaron este proceso y lo dirigieron hasta 1978. El presidente João Figueiredo continuó y lo convirtió en un proceso de *abertura*,. Las acciones de los dos presidentes atenuaron los intensos conflictos sociales y prepararon el camino hacia la democracia.

Desde 1960 hasta la década de 1980 las tasas de crecimiento alcanzadas por Corea del Sur y Taiwan estuvieron entre las más altas del mundo. Las dos sociedades se transformaron económica y socialmente. En esos países, las presiones a favor de la democratización se desarrollaron más lentamente que en Europa y Latinoamérica por dos razones. Primero, las tradiciones de la cultura de Confucio ponían énfasis en la jerarquía, la autoridad, la comunidad y la lealtad, y por ello se demoró la articulación de grupos sociales que plantearan exigencias políticas. Segundo, en contraste con otras sociedades, el rápido crecimiento en Corea y Taiwan tuvo lugar en el contexto de modelos relativamente igualitarios de distribución de la riqueza. Todo esto era provocado por gran variedad de causas, que incluían la reforma agraria en los programas de fines de los años cuarenta y comienzos de los cincuenta y lo-

gros precoces de un elevado nivel de alfabetización y educación. Las desigualdades, asociadas con un rápido crecimiento en Brasil, estuvieron notablemente ausentes en estos dos países del este de Asia. Sin embargo, en la década de 1980 el desarrollo económico había avanzado hasta el punto de que las presiones por una política de participación obligaron al gobierno de ambos países a iniciar el proceso de democratización.

El crecimiento económico muy rápido produce inevitablemente cambios en los regímenes autoritarios. Pero no lleva a que sus líderes introduzcan necesariamente la democracia. Entre 1960 y 1970, el PNB creció en Brasil hasta alcanzar una tasa anual media del 8 %.* Entre 1980 y 1987, el PNB en China también creció a una tasa anual media del 8 %. Esos porcentajes de crecimiento provocaron elevados procesos de tensión y desestabilización en esos tres sistemas autoritarios, y estimularon a los grupos sociales a formular exigencias a sus gobiernos. Los líderes de estos tres países respondieron de diferentes maneras. Geisel con la apertura, Deng impuso nuevas restricciones y el sha apretó aun más las clavijas. Democracia, represión y revolución fueron los resultados correspondientes a sus opciones.

Conclusión. A largo plazo, el desarrollo económico crea las bases para los regímenes democráticos. A corto plazo, el crecimiento económico muy rápido y las crisis económicas socavan los regímenes autoritarios. Si el crecimiento económico avanza sin crisis económica, la democracia evoluciona lentamente, como ocurrió en el siglo XIX en Europa. Si el crecimiento o las crisis económicas desestabilizadoras avanzan sin que se alcance la zona de transición de la riqueza, el régimen autoritario puede caer, pero su reemplazo por un régimen democrático de larga vida es muy problemático. En la tercera ola, la combinación de niveles importantes de desarrollo económico y las crisis o fracasos económicos a corto plazo fueron la fórmula económica más favorable a la transición de los gobiernos autoritarios a los democráticos.[37]

CAMBIOS RELIGIOSOS

Dos procesos religiosos promovieron la democratización en los años setenta y ochenta.

Existe una fuerte correlación entre el cristianismo occidental y

*Durante esos mismos años, el PNB de Irán creció a un promedio del 10 por ciento.

la democracia. La democracia moderna se desarrolló antes, y de forma más vigorosa, en los países cristianos. En 1988, el catolicismo y/o el protestantismo eran las religiones dominantes en 39 de 46 países democráticos. Estos 39 países democráticos constituían el 57 % de un total de 68 países que eran predominantemente cristianos occidentales. En contraste, solamente siete, o el 12 %, de 58 países con otras religiones dominantes eran democráticos. La democracia era particularmente escasa entre los países que eran predominantemente musulmanes, budistas o confucianistas.[38]

Esta correlación no demuestra una relación entre causa y efecto. Sin embargo, el cristianismo occidental enfatiza la dignidad del individuo y la separación entre la Iglesia y el estado. En muchos países, los líderes de las iglesias católica y protestante han desempeñado un papel central en las luchas contra los países represores. Puede resultar plausible la hipótesis de que la expansión del cristianismo favorece el desarrollo democrático.

¿En qué lugares se expandió el cristianismo de forma significativa en los años sesenta y setenta? La respuesta es que en varios lugares. El caso más destacado fue Corea del Sur. Corea tuvo primero un régimen civil semidemocrático bajo Syngman Rhee en los años cincuenta, un régimen militar semidemocrático bajo Park Chung Hee en los sesenta y una dictadura militar bajo Park y el general Chun Doo Hwan en los setenta y ochenta, con una transición a la democracia que se inició en 1987. Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Corea era básicamente un país budista con un sustrato confucionista. Quizás el 1 % de la población era cristiano. A mediados de los años ochenta, escasamente el 25 % de la población era cristiano: cuatro quintas partes de cristianos presbiterianos, y un quinto de católicos. Los cristianos conversos eran principalmente jóvenes, urbanos y de clase media. Sus razones para convertirse al cristianismo procedían de los profundos cambios sociales y económicos que sucedieron en Corea. "Para los millones que se volcaron sobre las ciudades", como describe un informe, "y para los muchos que se quedaron en el campo, el pasivo budismo de Corea en su etapa agraria perdió su atractivo. El cristianismo, con su mensaje de salvación personal y destino individual, ofrecía una comodidad más segura en una época de confusión y cambio".

El cristianismo también ofrecía una doctrina más segura, y una base institucional para oponerse a la represión política. El cristianismo, como señala un surcoreano, "plantea una diferencia, porque promueve la idea de igualdad y respeto para la autoridad independiente del estado".[40] El autoritarismo confucianista y la pasividad budista fueron reemplazados por la militancia cristiana.

En 1974, cinco obispos encabezaron a 5000 católicos en la primera gran demostración contra el presidente Park y su régimen de ley marcial. Muchos de los principales líderes de los movimientos de oposición, como Kim Dae Jung y Kim Young Sam, eran cristianos, y clérigos protestantes y católicos, como el reverendo Moon Ik Hwan y el cardenal Kim Sou Hwan, fueron pioneros en combatir la represión del gobierno militar. A comienzos de los años ochenta, las iglesias se habían convertido en "el principal foro para la oposición al régimen". En 1986 y 1987, el cardenal Kim, otro líder católico, y la principal organización protestante, el Consejo Nacional de Iglesias, apoyaron con fuerza la campaña de la oposición en favor de la elección directa del presidente. En el conflicto con el gobierno, "iglesias y catedrales proveyeron una base institucional para las actividades pro derechos humanos y justicia, y un espacio público para compartir opiniones y credos distintos. Sacerdotes católicos, la Asociación Católica Romana de Jóvenes Trabajadores Católicos, la Misión Urbana Industrial y los ministros protestantes se politizaron y comenzaron a representar una parte importante del movimiento antigubernamental. La catedral de Myongdong en Seúl había sido un lugar simbólico para los políticos disidentes".[41] Así, Corea, en cierto sentido, aplicó la teoría de Weber: el desarrollo económico promovió la expansión del cristianismo, y las iglesias cristianas, sus líderes y representantes fueron una importante fuerza que condujo a la transición democrática en 1987 y 1988.

El segundo y más importante proceso que alentó la democratización abarcó los cambios de vastos alcances que ocurrieron en la doctrina, el liderazgo, el compromiso popular y la alineación política de la Iglesia Católica Romana, tanto a nivel universal como en países concretos. Históricamente, protestantismo y democracia estaban vinculados. El primer impulso democrático en el mundo occidental vino con la revolución puritana en el siglo XVII. La abrumadora mayoría de los países que se volvieron democráticos, en la primera ola de democratización en el siglo XIX, fueron protestantes. La segunda ola de países, después de la Segunda Guerra Mundial, fue de diversas religiones. Sin embargo, en los años sesenta existió una relación significativa entre esas dos variables. Para 99 países, según un estudio, "a mayor proporción de población protestante, mayor nivel de democratización". En contraste, el catolicismo se vio asociado con la ausencia de democracia o con un desarrollo limitado o tardío de ella. El catolicismo, advierte Lipset, "aparece como antitético frente a la democracia en el período de entreguerras en Europa y en Latinoamérica".[42]

Pueden adelantarse tres razones plausibles para explicar estas

relaciones. Doctrinalmente, el protestantismo insiste en la conciencia individual, en el acceso del individuo a las Sagradas Escrituras en la *Biblia* y en la relación directa del individuo con Dios. El catolicismo enfatiza el papel intermediario del sacerdote reflejado en la misa latina. Segundo, las mismas iglesias protestantes poseían una organización más democrática, insistiendo en la supremacía de la congregación y sin obispado o con limitaciones en este sentido. La Iglesia Católica, por el contrario, era una organización autoritaria con sus jerarquías de sacerdotes, obispos, arzobispos y cardenales, que culmina en el Papa y en la doctrina de la infalibilidad papal. Los países católicos, como señala Pierre Elliot Trudeau, "son autoritarios en asuntos espirituales y como la línea divisoria entre lo espiritual y lo material puede ser muy tenue, o hasta confusa, a menudo están poco dispuestos a buscar soluciones a los problemas temporales a través del recuento de almas".[43] Finalmente, está la tesis de Weber: el protestantismo alienta las empresas económicas, el desarrollo de una burguesía, el capitalismo y la riqueza económica, lo que facilita la aparición de las instituciones democráticas.

Hasta los años sesenta, estos argumentos y la asociación que planteaban entre religión y democracia parecían inalterables. Las cosas cambiaron. La tercera ola de 1970 y 1980 fue mayoritariamente una ola católica. Dos de los primeros países de la tercera ola que se democratizaron fueron católicos (España y Portugal). La democratización continuó su marcha a través de seis países sudamericanos y tres centroamericanos. Se trasladó a las Filipinas, el primer país del este asiático en democratizarse, volvió hacia Chile y afectó a México, y luego estalló en las católicas Polonia y Hungría, los primeros países del este europeo que se democratizaron. Los países católicos encabezaban este fenómeno en cada región del mundo, y una región de mayoría católica, Latinoamérica, fue la que se democratizó más ampliamente. En líneas generales, tres cuartas partes de los países que transitaron a la democracia entre 1974 y 1989 eran países católicos.

¿Cuál es la causa? Una respuesta parcial, por supuesto, es que a comienzos de los años setenta la mayoría de los principales países protestantes en el mundo se habían vuelto democráticos. Las principales excepciones eran Alemania oriental y Sudáfrica, y las iglesias protestantes promovieron la democratización en aquellos países tanto como en Corea. Si, sin embargo, muchos más países que iban a ser democráticos deberían haber sido católicos, ortodoxos o no cristianos, la pregunta persiste: ¿por qué católicos? Una explicación parcial puede descansar en la inversión de otra correlación desfavorable al catolicismo que existía con anterioridad. Histórica-

mente, los países protestantes se desarrollaron económicamente más rápido que los países católicos, y alcanzaron niveles más elevados de bienestar económico. Los países católicos eran países pobres. Sin embargo, a comienzos de los años cincuenta, los países católicos comenzaron a tener elevados porcentajes de crecimiento económico, mayores que en los países protestantes. Por supuesto, esto fue en gran parte porque estaban en general en niveles de desarrollo económico más bajos. No obstante, el crecimiento económico indudablemente facilitó las transiciones a la democracia en varios países católicos.[44]

Una causa más importante de la aparición de la democracia en países católicos fue el cambio en la Iglesia Católica. Históricamente, en España y en Latinoamérica, y en otros lugares, la Iglesia estuvo asociada con el *establishment local*, la oligarquía terrateniente y los gobiernos autoritarios. En los años sesenta, la Iglesia cambió. Los cambios dentro de la Iglesia llevaron a una institución social poderosa hacia la oposición a los regímenes dictatoriales, privaron a aquellos regímenes de la legitimación que antes podían pedir a la religión y proporcionaron protección, apoyo, recursos y liderazgo a los movimientos pro democráticos de oposición. Antes de los años sesenta la Iglesia Católica habitualmente se acomodaba a los regímenes autoritarios, y con frecuencia los legitimaba. A partir de esta fecha, la Iglesia se opuso casi invariablemente a los regímenes autoritarios; y en algunos países, como Brasil, Chile, Filipinas, Polonia y los centroamericanos, desempeñó un rol central en los esfuerzos por cambiar dichos regímenes. Este replanteamiento de la Iglesia Católica, de defensora del sistema, habitualmente autoritario, a convertirse en una fuerza de cambio, por lo general democrática, es un fenómeno político importante. Los científicos sociales de los años cincuenta estaban en lo cierto: el catolicismo era entonces un obstáculo para la democracia. Después de los años setenta, sin embargo, el catolicismo fue una fuerza para la democracia a causa de los cambios sucedidos dentro de la Iglesia Católica.*

* Pensar por qué y cómo estos cambios ocurrieron en la Iglesia Católica está más allá de la perspectiva de este trabajo. George Weigel identifica varios factores que concurrieron a finales del siglo XIX como los responsables del cambio de la posición de la Iglesia respecto de los estados liberales democráticos. "Particularmente importantes", argumenta, eran los Estados Unidos y los obispos americanos. Su influencia, dice, culminó en el Vaticano II y su declaración de libertad religiosa (*Dignitatis Humanae Personae*), que era "un hijo de la experiencia americana y su experimento" y especialmente del teólogo americano John Courtney Murray. Véase George Weigel, "Catolicismo y democracia: La otra revolución del siglo XX", en Brad Roberts (comp.): *The New Democracies: Global Change and U.S. Policy* (Cambridge: MIT Press, 1990), páginas 20-25. Hasta donde el argumento de Weigel es válido, los Estados Unidos jugaban dos papeles al desarrollar la

Estos cambios ocurrieron en dos niveles. A nivel mundial el cambio fue introducido por el papa Juan XXIII. Los cambios procedían de su propio estilo y compromiso, y de las doctrinas que él articulaba en sus encíclicas. Sin embargo, lo más importante es que los cambios fluyeron del Concilio Vaticano II, como él lo llamó, y que tuvo lugar desde 1962 a 1965. El Vaticano II insistió en la legitimidad y en la necesidad de cambios sociales, la importancia de la acción colegiada de los obispos, sacerdotes y laicos, la dedicación a la ayuda a los pobres, el carácter contingente de las estructuras políticas y sociales, y los derechos individuales. Los dirigentes de la Iglesia, aseveraba el Vaticano II, tienen la responsabilidad de "aprobar juicios morales, hasta en materia de orden político y en lo que respecta a derechos personales básicos... hacer estos juicios necesariamente".[45] Estos puntos de vista fueron refirmados y elaborados en Medellín en 1968, en Puebla en 1979 y en otros sínodos.

Cambios igualmente significativos acaecieron en las tareas comunitarias y en las actividades de los sacerdotes en la base de la Iglesia. En España, en los años sesenta, por ejemplo, Juan Linz señalaba:

> Nuevas generaciones de sacerdotes, algunos de ellos de vocación tardía, tal vez un reclutamiento menor de los sacerdotes en los medios rurales, una mayor conciencia de la injusticia social y el contacto con la clase trabajadora descristianizada, estudios sociológicos de la práctica religiosa, la identificación del clero con las minorías lingüísticas y culturales del País Vasco y de Cataluña, y sobre todo, el impacto del Concilio Vaticano II, produjeron un fermento de crítica y descontento entre los intelectuales católicos más jóvenes, abogados y clérigos, y conflictos con la autoridad.[46]

En Brasil, los años sesenta y setenta vieron la rápida difusión a través del país de las comunidades populares eclesiásticas (CEBs), que en 1974 eran 40.000 y dieron un carácter completamente distinto a la Iglesia brasileña. Simultáneamente, en Filipinas hubo un

---

tercera ola: directamente a través de sus nuevas políticas en los años sesenta y setenta (páginas 91-98) y en la remoción a través de su impacto en los cambios de la Iglesia Católica.

Con raras excepciones, los científicos sociales ignoran el significado para el desarrollo de la democracia de los cambios en la Iglesia Católica, así como inicialmente también ignoraban algo de importancia comparable, si bien totalmente diferente: en el desarrollo del Islam en los años sesenta y setenta. Una excepción en la Iglesia es el libro de George C. Lodge, de 1970, *Engines of Change: United States Interests and Revolution in Latin America* (New York: Alfred A. Knopf).

desarrollo de la izquierda cristiana que incluía a sacerdotes y activistas, algunos de los cuales eran marxistas y otros apoyaban una socialdemocracia antiimperialista y anticomunista. A fines de los años setenta, en Argentina, la Iglesia cambia notoriamente su anterior cariz conservador, con sacerdotes que movilizaron en masa a la juventud dirigiendo el movimiento a una "extraordinaria vuelta a la evangelización". De manera semejante, en Polonia y en Chile sobrevino "una politización de la Iglesia": "La base de la postura de la Iglesia en cada país puede ser seguida a través de los movimientos de jóvenes y agresivos sacerdotes, fuertemente identificados con las aspiraciones de la sociedad local y dispuestos a organizar o proteger los movimientos sociales auténticamente representativos y no violentos".[47] Estas nuevas corrientes de "comprometidos", y su movilización combinada con la nueva corriente de la doctrina procedente del Vaticano, creó una nueva iglesia que casi invariablemente llegó a ser opositora de los gobiernos autoritarios.

En los países no comunistas, las relaciones entre la Iglesia y los gobiernos autoritarios tendió a atravesar por tres fases: aceptación, ambivalencia y oposición. Inicialmente, predominaban los elementos conservadores dentro de la jerarquía, y defendían la posición histórica de la Iglesia como socia del sistema del régimen autoritario. En España, la Iglesia ayudó a Franco en su victoria y apoyó ampliamente su gobierno. Los obispos brasileños adoptaron una "actitud entusiasta pro gobierno militar" inmediatamente después del golpe de 1964. En Argentina, Chile y otros lugares, la Iglesia legitimó de manera semejante los golpes de estado.[48]

A medida que el gobierno autoritario conseguía sostenerse por sí mismo en el poder, e intensificaba por lo general su represión, y cuando las relaciones entre los opositores y el Vaticano eran advertidas por las jerarquías locales, la posición de la Iglesia daba un vuelco. En Brasil, Filipinas, Chile, países de América Central y otros lugares, dos corrientes opuestas de pensamiento y actividad tendieron a desarrollarse dentro de la Iglesia. Una tendencia socialista o "roja" predicaba la justicia social, la maldad del capitalismo, la necesidad aplastante de ayudar a los pobres, y frecuentemente incorporó a su pensamiento elementos sustancialmente marxistas de la Teología de la Liberación. Esta última influencia no encaminó a la Iglesia hacia la democracia, pero en otros países, además de Nicaragua, ayudó a que los católicos se movilizaran en oposición a los gobiernos dictatoriales. En la mayoría de los países también se desarrolló una corriente de oposición moderada o "amarilla" (como se llamó en Filipinas), incluyendo al segmento más importante del episcopado y poniendo énfasis en los derechos

humanos y la democracia. Como resultado de estos procesos, la posición predominante de las iglesias cambió con frecuencia del conformismo a la ambivalencia.

Al mismo tiempo, en muchos países se produjo una fractura en las relaciones Iglesia-estado cuando la conferencia nacional de obispos o algún líder de las altas jerarquías eclesiásticas declaraba explícitamente a la Iglesia como opositora al régimen. En Chile, las brutales violaciones de los derechos humanos por parte del régimen militar, poco después de haber tomado el poder, llevaron a una pronta ruptura y a la formación de la Vicaría de la Solidaridad en enero de 1976. En Brasil la ruptura también llegó pronto, cuando la Conferencia Nacional de Obispos Brasileños publicó un documento que denunciaba la doctrina de la seguridad nacional del gobierno como "fascista" y abrió el camino para una Iglesia activamente opositora, al recordar a los brasileños la Alemania nazi, donde los cristianos "aceptaban las doctrinas del gobierno sin reconocer que contradecían las auténticas necesidades de la cristiandad". Poco tiempo después, el cardenal de São Paulo confirmó dramáticamente la ruptura cuando, en una afrenta calculada, rechazó celebrar una misa de cumpleaños para el presidente militar de Brasil.[49] En España, la ruptura llegó mucho más tarde en la historia del régimen, cuando se convocó a una Asamblea Unica de Obispos y Sacerdotes en Madrid, en setiembre de 1971. Para la Iglesia española, ésta era una reunión extraordinariamente democrática; sus procedimientos fueron muy difundidos; proporcionó "una lección de democracia" al pueblo español, y emitió resoluciones que reclamaban "el derecho a la libertad de expresión, la libre asociación y la libertad de reunión, en suma todos los derechos cuyo ejercicio ha estado siempre limitado durante el régimen de Franco". Como resultado de la asamblea, "la Iglesia se separó claramente del estado y abandonó el papel de legitimadora del régimen".[50] Estos cambios fueron apoyados sin reservas por el Vaticano. En Filipinas, la ruptura ocurrió en 1979, cuando el cardenal Jaime Sin pidió el fin de la ley marcial y nuevas elecciones en las que Marcos no se presentara como candidato. En Argentina, la ruptura sobrevino en 1981, con la publicación de un documento eclesiástico sobre "Iglesia y comunidad nacional". En Guatemala, la Iglesia dejó de defender el orden vigente y se convirtió en una abogada de la justicia social, la reforma y la democracia, cuando los obispos difundieron "una serie de más de quince cartas pastorales y denuncias públicas entre 1983 y 1986, todas sobre los derechos humanos y sociales, y las reformas económicas y de régimen de propiedad agraria".[51] En El Salvador, la Iglesia, bajo el arzobis-

po Romero, rompió de manera semejante con el gobierno después de 1977.

En realidad, en todos los casos en que los líderes de la Iglesia denunciaron al régimen, éste se desquitó intensificando sus ataques al clero católico, a los activistas, publicaciones, organizaciones y propiedades. Con frecuencia, los sacerdotes y los que trabajaban para la Iglesia fueron apresados, torturados y, en ocasiones, asesinados. Se crearon mártires. A menudo, el resultado fue una guerra política, ideológica y económica entre la Iglesia y el estado, con la Iglesia convertida, como en el caso de Brasil, en "el más conspicuo oponente" del estado autoritario y, en Chile, "el centro de la oposición moral al régimen".[53] En Filipinas y otros países, la Iglesia se convirtió en la principal institución que denunció la represión, defendió los derechos humanos e impulsó la transición hacia la democracia. La única excepción interesante en un país profundamente católico fue Polonia, donde, a comienzos de 1980, Solidaridad monopolizó el rol principal de la oposición, y la Iglesia Polaca, bajo el cauteloso cardenal Józef Glemp, jugó durante varios años un papel mediador entre el gobierno y la oposición.

Las iglesias nacionales utilizaron muchos recursos en su guerra contra el autoritarismo. Las organizaciones eclesiásticas y sus edificios proveyeron refugio y apoyo a los opositores al régimen. Las emisoras radiofónicas de la Iglesia, sus periódicos y diarios articularon la causa de la oposición. Como una institución nacional y popular, la Iglesia tuvo, como en Brasil, "una red nacional de miembros que podían ser movilizados".[53] Era, en cierto sentido, un aparato político nacional latente, con cientos o miles de sacerdotes, monjas y activistas legales que podían aportar el poder del pueblo para las protestas opositoras. A menudo la Iglesia tuvo líderes, como el cardenal Arns en Brasil y Kim en Corea, que estaban muy preparados políticamente. La Iglesia creó organizaciones como la Vicaría de la Solidaridad en Chile, que proporcionó apoyo a la oposición, y el segundo Movimiento Nacional para Elecciones Libres (NAMFREL o "Nunfrel", como lo llamaban a menudo) en Filipinas, para promover el retorno al proceso electoral y asegurar elecciones limpias.[54] (El primer NAMFREL había sido creado para similares propósitos por la CIA en 1953.)

Además, por supuesto, la Iglesia es una organización supranacional. En ocasiones la influencia del Vaticano llevó a sostener estas críticas, al menos tanto como otras iglesias nacionales y los católicos de otros países. La Iglesia brasileña, por ejemplo, movilizó su apoyo exterior "a través del Vaticano, el clero simpatizante y los laicos europeos y estadounidenses, y otros activistas de de-

rechos humanos fuera de Brasil, por su parte, promovieron protestas en los Estados Unidos y en la prensa europea. Las críticas procedentes de esos sectores fomentaron la mala imagen de los militares brasileños".[55]

Con la llegada de Juan Pablo II, el Papa y el Vaticano se desplazaron hacia una postura clave en la lucha contra el autoritarismo. En marzo de 1979, en su primera encíclica, Juan Pablo II denunció las violaciones de los derechos humanos e identificó explícitamente a la Iglesia como "la guardiana" de la libertad, "que es la condición básica para una verdadera dignidad humana". Las visitas del Papa jugaron un papel clave. Juan Pablo II parecía haber elegido un camino para mostrar sin reservas la autoridad pontificia en los puntos críticos de los procesos de democratización: Polonia en junio de 1979, junio de 1983 y junio de 1987; Brasil, junio-julio de 1980; Filipinas, febrero de 1981; Argentina, junio de 1982; Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Haití, marzo de 1983; Corea, mayo de 1984; Chile, abril de 1987; Paraguay, mayo de 1988.

Siempre se mantuvo que el propósito de estas visitas, como las que realizó a otros lugares, era pastoral. Sus efectos fueron casi invariablemente políticos. En varios casos, como en Corea y en Filipinas, los partidarios locales de la democratización lamentaron que el Papa no hubiera hablado más abiertamente en favor de su causa. En general, sin embargo, fue del todo explícito en su apoyo a las iglesias nacionales en sus luchas contra los gobiernos autoritarios, y en Polonia, Guatemala, Nicaragua, Chile, Paraguay y otros lugares se identificó claramente con la oposición al régimen.[56] Por supuesto, el mayor impacto fue en Polonia, donde su notoria visita de 1979, como dijo un obispo polaco, alteró "la mentalidad del miedo, el miedo a la policía y a los tanques, a perder el trabajo, a no ser ascendido, a ser expulsado de la escuela, a no conseguir el pasaporte. La gente aprendió que, si dejaba de temer al sistema, el sistema se quedaba sin apoyo". Este "primer gran peregrinaje", como observó Timothy Garton Ash, era "el principio del fin" del comunismo en Europa oriental. "Aquí, por primera vez, aquella manifestación de unidad social y autodisciplina, en gran escala pero ante todo pacífica, una pacífica multitud contra el Partido del Estado, que a su vez era el catalizador auténtico del cambio en 1989, en todos los países excepto en Rumania (y aun en Rumania las multitudes no empezaron la revolución de forma violenta).[57] Enfrentándose a Pinochet en Chile en 1987, el Papa expresó la relación de la democracia con su misión: "Yo no soy el evangelizador de la democracia, soy el evangelizador del Evangelio. Al mensaje del Evangelio pertenecen, por supuesto, todos los problemas de derechos humanos, y

si la democracia significa derechos humanos, también esto pertenece al mensaje de la Iglesia".[58]

Finalmente, los líderes de la Iglesia y las organizaciones laicas se unieron políticamente en momentos críticos de los procesos de democratización. En 1978, en la República Dominicana la Iglesia denunció el intento de detener el escrutinio y prolongar la permanencia en el poder del presidente Balaguer. En 1989, en Panamá, la Iglesia denunció de manera similar el fraude en la elección de Noriega, e invitó a las tropas panameñas a desobedecer las órdenes de actuar contra las manifestaciones opositoras. En Nicaragua, el cardenal Obando y Bravo organizó la oposición al gobierno sandinista. En Chile, el cardenal Juan Francisco Fresno, como su predecesor, el cardenal Raúl Silva Enríquez, estuvo al frente de la lucha contra el régimen de Pinochet, y en agosto de 1985 desempeñó un rol activo al lograr la unidad de los líderes de los partidos políticos para firmar el Acuerdo Nacional que pedía reformas constitucionales y elecciones. En un momento crucial de la campaña por la democracia en 1986, en Corea, el cardenal Kim, en un gesto claramente político, reclamó de forma explícita la revisión de la Constitución y declaró: "Tenemos que traer la democracia a Corea urgentemente".[59]

El compromiso político más extremo de un miembro de la Iglesia ocurrió sin duda en Filipinas. El cardenal Sin negoció los arreglos entre Aquino y Salvador Laurel para unirse en una oposición única. Un mes antes de las elecciones, el cardenal envió una carta a 2000 parroquias filipinas en la que instruía a los católicos a votar por las "personas que encarnan los valores evangélicos de humildad, autenticidad, honestidad, respeto por los derechos humanos y por la vida". Esto difícilmente podría dejar alguna duda en los receptores sobre a quién apoyaba el cardenal, pero él incluso otorgó su respaldo explícito a Aquino. Después de que Marcos intentó impedir las elecciones y de la revuelta militar ocurrida en Camp Craeme, utilizó las organizaciones eclesiásticas y su emisora radiofónica para movilizar al pueblo a favor de los militares sublevados. "El manifiesto tono religioso de los tres días de revuelta pudo tener su origen en que las monjas y los sacerdotes ocuparon las primeras líneas de las barricadas humanas, y los generales rebeldes llevaron la estatua de la Virgen María ante la multitud. Cuando Marcos finalmente se fue a Hawai, el cardenal Sin presidió una triunfal misa de acción de gracias en la Luneta, cantando 'Cory' y haciendo el signo de la victoria."[60] El cardenal Sin jugó un rol más activo y más poderoso a favor del fin de un régimen y por el cambio del liderazgo en la política nacional que cualquier otro prelado católico desde el siglo XVII.

A pesar de esto, si no hubiera sido por los cambios en la Iglesia Católica y las consiguientes acciones de la Iglesia contra el autoritarismo, también habrían ocurrido algunas de las transiciones de la tercera ola, y otras muchas lo habrían hecho más tarde. En algunos países, la elección entre democracia y autoritarismo se personificó en el conflicto entre el cardenal y el dictador. Tras el desarrollo económico, el catolicismo fue la segunda fuerza persuasiva en pro de la democratización en los años setenta y ochenta. El logotipo de la tercera ola pudo haber sido muy bien un crucifijo impreso en el signo del dólar.

NUEVAS POLITICAS DE AGENTES EXTERNOS

La democratización de un país puede estar influida, tal vez decisivamente, por las acciones de gobiernos e instituciones ajenas a él. En 15 de los 29 países democráticos en 1970, como señala Robert Dahl, los regímenes democráticos fueron establecidos durante períodos de gobierno extranjero o bien cuando el país consiguió la independencia de un gobierno extranjero.[61] Obviamente, los agentes externos también pueden derrocar los regímenes democráticos o evitar que los países que pueden volverse democráticos lo hagan. Los agentes externos pueden ser obstáculos eficaces de los efectos del desarrollo social y económico sobre la democratización. Como ya hemos señalado, cuando los países alcanzan cierto nivel social y económico entran en una zona de transición donde las probabilidades de que alcancen la democracia aumentan significativamente. Las influencias extranjeras pueden ayudar a que se alcance la democracia antes de que se llegue a esta zona, o bien pueden retrasar o impedir la democratización por parte de países que no han alcanzado dicho nivel de desarrollo. Jonathan Sunshine, por ejemplo, argumenta que las influencias externas en Europa antes de 1830 fueron fundamentalmente antidemocráticas, e impidieron las democratizaciones. Sin embargo, entre 1830 y 1930 el contexto externo fue neutral respecto de la democratización; de allí que la democratización avanzara en diferentes países más o menos rápido, apoyada en el desarrollo social y económico.[62] Algo similar, la victoria aliada en la Primera Guerra Mundial, produjo instituciones democráticas en los países de Europa central y oriental que social y económicamente (con excepción de Checoslovaquia) no estaban preparados para estos cambios, y por eso no duraron demasiado. Tras la Segunda Guerra Mundial, la intervención soviética impidió la creación de instituciones democráticas en Alemania oriental, Checoslovaquia,

Hungría y Polonia, que estaban por entonces más preparadas económica y socialmente para la democracia. De manera similar, la descolonización produjo muchos nuevos países con instituciones democráticas a imagen y semejanza del poder colonial, pero con condiciones sociales y económicas que fueron extremadamente hostiles (como en Africa) o planteaban grandes obstáculos al proceso democrático.

Los agentes externos ayudaron significativamente a la tercera ola de democratización. En realidad, a fines de los años ochenta, las fuentes de poder e influencia más importantes en el mundo —el Vaticano, la Comunidad Europea, Estados Unidos y la Unión Soviética— eran activos promotores de la liberalización y la democratización. Roma declaró ilegítimos a los gobiernos autoritarios en los países católicos; Bruselas proporcionó incentivos para la democratización en el sur y en el este de Europa; Washington impulsó la democratización en Latinoamérica y en Asia; Moscú desmanteló el principal obstáculo para la democratización en Europa oriental. En cada caso, las acciones de estas instituciones externas reflejaron cambios significativos en sus políticas. En ausencia de aquellos cambios políticos y sin la influencia de estos actores externos, la tercera ola habría sido mucho más limitada de lo que fue.

Instituciones europeas. La Comunidad Europea tuvo su origen en el tratado de 1951 entre Francia, Alemania occidental, Italia y los tres Países Bajos que crearon la Comunidad Europea del Carbón y el Acero. En 1957, el Tratado de Roma creó la Comunidad Europea de Energía Atómica (Euroatom) y la Comunidad Económica Europea con estos mismos seis países miembro. En 1969, estos tres grupos fueron reunidos en la Comunidad Europea. Como resultado del veto de De Gaulle a la entrada de los ingleses en 1963, la Comunidad permaneció en manos de los seis signatarios originales del Tratado de París. Sin embargo, en 1970, la Comunidad cambió de rumbo y se iniciaron negociaciones con Noruega, Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña. En 1973, estos tres últimos países se convirtieron en miembros de la "primera ampliación" de la Comunidad. A mediados de los años setenta, el objetivo de una expansión hacia el sur de Europa se convirtió en primordial.

El cambio de rumbo por parte de la Comunidad coincidió con el proceso de democratización que tenía lugar en la Europa mediterránea, y lo reforzó. Para Grecia, España y Portugal, la democratización y la entrada en la Comunidad Europea eran lo mismo. La pertenencia a la Comunidad era deseable y hasta necesaria en el terreno económico; para ser miembro, un país debía ser democrá-

tico, por lo que la democracia era un paso esencial para el crecimiento económico y la prosperidad. Al mismo tiempo, la pertenencia a la Comunidad reforzaría el compromiso con la democracia, y proporcionaría un freno externo contra la regresión al autoritarismo. Cuando los nuevos gobiernos democráticos solicitaron la adhesión, los miembros existentes "no pudieron hacer otra cosa que aceptarlos: prevalecía un consenso general sobre la ampliación".[63]

Grecia había sido socio de la Comunidad desde 1962. Al finalizar la dictadura militar en 1974, los nuevos dirigentes griegos trataron rápidamente de renovar sus relaciones, y en junio de 1975 plantearon su ingreso. El gobierno de Karamanlis y los griegos que lo apoyaban querían promover el desarrollo económico, para asegurar el acceso a los mercados de Europa occidental de los productos griegos —particularmente los productos agrícolas-, disminuir la dependencia de Estados Unidos y fortalecer las relaciones con los países de Europa occidental para contrarrestar a los estados eslavos y a Turquía. Sin embargo, también era crucial el reconocimiento por parte del centrismo dominante en la política griega y los grupos conservadores, de que unirse a la Comunidad proporcionaría "la mejor salvaguarda para las incipientes instituciones democráticas griegas".

En España y Portugal, a mediados de los años setenta sobrevino un insistente deseo de identificar a esos países con Europa. El turismo, el comercio y las inversiones habían hecho a la economía española formar parte de Europa. Casi la mitad del comercio exterior portugués afectaba a la Comunidad. La vocación española, enfatizó Juan Carlos, es con Europa y en Europa. "El futuro de Portugal —dijo el General Spínola— descansa inequívocamente en Europa."[65] Estos sentimientos eran particularmente fuertes entre las clases medias de ambos países, lo que proveyó también la base social necesaria para el movimiento hacia la democracia. Portugal solicitó la admisión en la Comunidad en marzo de 1977, España en junio del mismo año. En ambos países, como en Grecia, el establecimiento de la democracia se vio como requisito indispensable para asegurar los beneficios económicos de la pertenencia a la Comunidad, y la pertenencia a la Comunidad se vio como una garantía para la estabilidad de la democracia. En enero de 1981, Grecia se convirtió en miembro de pleno derecho de la Comunidad, y cinco años más tarde también lo fueron España y Portugal.

En Portugal, el impacto de la Comunidad sobre la democratización no se limitó a proporcionar pasivamente un incentivo económico y una estabilidad política. El gobierno de Alemania occidental y el Partido Social Demócrata (SPD) tomaron la iniciativa,

mediante la intervención activa en la lucha contra los comunistas, y proporcionaron considerables recursos al gobierno portugués y a los socialistas portugueses".[66] Al obrar así, también proporcionaron un modelo, un incentivo y métodos para que Estados Unidos se sintiera comprometido y dedicara importantes sumas a la lucha por la democracia. Dado que en 1975 la Unión Soviética proporcionaba enormes recursos económicos a los comunistas (estimados entre 45 y 100 millones de dólares), la intervención de los alemanes fue crucial para la democratización portuguesa.

El inicio de la tercera ola coincidió más o menos con la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSE), el Acta Final de Helsinki y el comienzo de lo que llegaría a ser conocido como el Proceso de Helsinki. Tres elementos de este proceso afectaron el desarrollo de los derechos humanos y la democracia en Europa oriental. En primer lugar, tanto la conferencia inicial como las siguientes adoptaron una serie de documentos que otorgaban legitimidad internacional a los derechos y libertades humanos, y al control internacional de esos derechos en determinados países. El Acta Final, firmada por los jefes de gobierno de 35 países europeos y norteamericanos en agosto de 1975, enfatizó como uno de los diez principios "el respeto a los derechos humanos y las libertades básicas, incluyendo la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia". El Apartado III del acuerdo elaboraba las responsabilidades de los gobiernos en el sostén del libre flujo de la información, los derechos de las minorías, la libertad de viajar y de reunión de las familias. En enero de 1989, el documento final del encuentro del CSCE de Viena incluía algunos puntos más detallados en relación con los derechos humanos y las libertades básicas. También creó una Conferencia sobre la Dimensión Humana, que tuvo lugar en París en mayo-junio de 1989 y en Copenhague en junio de 1990. En este último encuentro se aprobó un amplio documento que respaldaba el gobierno de la ley, la democracia, el pluralismo político, el derecho a constituir partidos políticos y las elecciones libres y limpias. De esta manera, en el curso de quince años las naciones del CSCE pasaron de apoyar un limitado número de derechos humanos a respaldar toda la gama de las instituciones y las libertades democráticas.

En segundo lugar, el Acta Final de Helsinki fue atacada masivamente en Estados Unidos como legitimadora de las fronteras fijadas en la Unión Soviética en Europa oriental, a cambio de las promesas poco creíbles de los soviéticos de respetar ciertos derechos humanos. Sin embargo, las siguientes conferencias del CSCE, en Belgrado (1977-78), Madrid (1980-83) y Viena (1986-89), proporcionaron a Estados Unidos y a las naciones de Europa occidental

la oportunidad de presionar a la Unión Soviética y a los países de Europa oriental sobre los compromisos de Helsinki, así como de llamarles la atención y pedirles que corrigieran violaciones puntuales de aquellos compromisos.

Por último, el Proceso de Helsinki también implicó la creación en muchos países de comisiones o grupos de vigilancia para controlar el cumplimiento de los acuerdos. Yuri Orlov y otros disidentes soviéticos formaron el primer grupo de esa clase en mayo de 1976, que fue seguido por el grupo checoslovaco Carta 77 y comités similares en otros países. Estos grupos, a menudo perseguidos y reprimidos por sus gobiernos, constituyeron no obstante grupos de presión domésticos para la liberalización.

El impacto del Proceso de Helsinki en las tres dimensiones de la democratización en Europa oriental fue limitado, pero real. Los gobiernos comunistas respaldaron los principios occidentales relativos a los derechos humanos, y de esa manera quedaron expuestos a las críticas internacionales y domésticas cuando violaran esos derechos. Helsinki fue un incentivo y un arma para que los reformistas intentaran abrir sus sociedades. Al menos en dos casos, el impacto fue muy directo. En septiembre de 1989, el gobierno reformista de Hungría usó su compromiso sobre el derecho de un individuo a emigrar (incluido en el documento final del encuentro de Viena) para justificar la violación de sus acuerdos con el gobierno de Alemania oriental y permitir a los alemanes orientales salir a través de Hungría hacia Alemania occidental. Este proceso puso en marcha una serie de acontecimientos que llevarían al colapso del comunismo en Alemania oriental. En octubre de 1989, la celebración en Bulgaria de una conferencia de la CSCE sobre el ambiente estimuló manifestaciones en Sofía, que fueron reprimidas con brutalidad por el gobierno, y empezó la cadena de acontecimientos que condujo a la caída del dictador Todor Zhivkov, al mes siguiente.

La Comunidad Europea promovió activamente la democratización, y la perspectiva de pertenecer a la Comunidad fue un incentivo para que los países se democratizaran. La CSCE fue un proceso que comprometió a los gobiernos comunistas a liberalizarse y que legitimó los esfuerzos de los disidentes internos y de los gobiernos extranjeros por apoyarlos. No creó democracias, pero ayudó a fomentar aperturas políticas en Europa oriental y en la Unión Soviética.

Estados Unidos. La política norteamericana respecto de la promoción de los derechos humanos y la democracia en otros países empezó a cambiar a comienzos de los años setenta y evolucionó

a través de cuatro fases entre 1973 y 1989. Durante los últimos años de la década de 1960 y comienzos de los años setenta, estos objetivos ocuparon una posición subordinada en la política exterior norteamericana. El enfoque activista de la Alianza para el Progreso fue muy cauteloso; el gobierno y el país estaban ocupados con la guerra de Vietnam. El presidente Nixon y Henry Kissinger adoptaron un enfoque pragmático de la política exterior. Sin embargo, en 1973 la marea comenzó a moverse en otra dirección. La iniciativa para el cambio vino del Congreso, y comenzó con las quince sesiones presididas por el "Representative Donald Fraser's Subcommittee on International Organizations and Movements" en la segunda mitad de 1973. A comienzos de 1974, el informe del subcomité exigía que Estados Unidos promoviera los derechos humanos como un objetivo importante de la política exterior y recomendaba una serie de acciones para conseguir aquel objetivo. En 1974, el Congreso introdujo agregados relativos a los derechos humanos en el Acta de Ayuda Extranjera, el Acta de Asistencia Mutua y el Acta de Reforma del Comercio. Tres años más tarde, introdujo agregados similares en el Acta de Instituciones Financieras Internacionales. Estas enmiendas generalmente previeron que se suspendiera la ayuda a los países que fueran culpables de graves violaciones a los derechos humanos, a menos que el presidente encontrara que había importantes razones para hacerlo. Durante 1974, 1975 y 1976, la preocupación del Congreso hacia los derechos humanos y su deseo de aplicar sanciones económicas a los violadores de los derechos humanos se volvieron evidentes.

Una segunda fase en la política estadounidense se inició en 1977 con la administración Carter. Carter había hecho de los derechos humanos un tema importante de su campaña electoral, y esto se volvió un aspecto importante de su política exterior durante el primer año de gobierno. Las acciones presidenciales (como, inmediatamente después de haber asumido el cargo, su carta a Andrei Sajarov y la recepción de Vladimir Bukovsky en la Casa Blanca); sus discursos y declaraciones, así como las del secretario de Estado y otros miembros de la administración; la suspensión de la asistencia económica a varios países; el ascenso, desde el punto de vista organizativo, de los derechos humanos en la burocracia gubernamental, todo ello sirvió para enfatizar el papel primordial de los derechos humanos en la política exterior norteamericana, y ubicar el tema de los derechos humanos en el centro del debate mundial, como lo expresó el presidente Carter.

La administración Reagan determinó un cambio en la política exterior respecto de su predecesor. Un elemento importante de esto fueron las críticas al tratamiento de Carter de los derechos

humanos, porque aquél se había centrado en el abuso de los derechos humanos individuales más que en los sistemas políticos que negaban los derechos humanos. Inicialmente, la administración Reagan minimizó los problemas de derechos humanos en los regímenes "autoritarios" de Latinoamérica y Asia, y enfatizó la necesidad de cambiar los regímenes comunistas. A fines de 1981, sin embargo, bajo la presión del Congreso y de las transiciones democráticas en Latinoamérica, la administración comenzó a virar su posición, un cambio manifestado en el discurso al Parlamento, que el presidente envió en junio de 1982. En 1983 y 1984, la política estadounidense había entrado en su cuarta fase, con la administración promocionando activamente los cambios democráticos en las dictaduras comunistas y no comunistas, simbolizando su compromiso en la creación del National Endowment for Democracy*. Al final, las administraciones de Carter y Reagan siguieron similares planteamientos "moralistas" para promover los derechos humanos y la democracia en el exterior.[67]

En la tercera ola, el gobierno estadounidense utilizó gran variedad de medios —políticos, económicos, diplomáticos y militares— para promover la democratización. Estos fueron los siguientes:

(1) declaraciones de los presidentes, secretarios de estado y otros funcionarios que respaldaban la democratización en general, y en ciertos países en particular; evaluaciones anuales sobre derechos humanos en otros países del Departamento de Estado; defensa de la democracia por parte de la Information Agency, la Voice of America, la Radio Free Europe y Radio Liberty;

(2) presiones y sanciones económicas, incluyendo limitaciones o prohibiciones por parte del Congreso en cuanto a asistencia, comercio e inversiones estadounidenses en quince países; suspensión de ayuda en otros casos, y votos negativos o abstenciones respecto de préstamos solicitados a instituciones financieras multinacionales;

(3) acciones diplomáticas, que incluyeron la promoción de la democracia por parte de nuevos activistas de la libertad, embajadores de Estados Unidos (el prototipo de éstos fue Frank Carlucci en Portugal en 1975**), como Lawrence Pezzullo en Uruguay y Nicaragua,

*"Colecta Nacional para la Democracia."

** "Carlucci, con fuerte respaldo de Alemania occidental, propuso una política de sutil apoyo para el socialismo. También permaneció en el espacio político de la vieja ala derecha que había tenido influencia en Washington; ayudó a fortalecer a la izquierda moderada dentro de los militares y trabajó eficazmente para proporcionar una importante ayuda económica a la coalición de los oficiales del ejército socialistas y moderados que derrotaron a los soldados radicalizados

Stephen Bosworth en Filipinas, Deane R. Hinton en El Salvador, Pakistán y Panamá, Edwin Corr en Perú, Bolivia y El Salvador, Clyde Taylor en Paraguay, Harry Barnes en Chile y Mark Palmer en Hungría, y también incluyó las gestiones del comandante en jefe del U.S. Southern Command en Ecuador y en Chile;

(4) apoyo material para las fuerzas democráticas, que incluyó lo que probablemente fueron diez millones de dólares de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) al Partido Socialista Portugués en 1975, importante apoyo financiero a Solidaridad en Polonia, varios millones de dólares de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el National Endowment for Democracy que aseguró la limpieza del referéndum sobre el general Pinochet en Chile en 1988 y ayudó a promover una salida democrática en Nicaragua en 1990;

(5) acción militar, incluyendo el despliegue de buques de guerra por la administración Carter frente a la República Dominicana, para asegurar un escrutinio limpio en las elecciones de 1983, y los aviones de la administración Bush en apoyo de Aquino y la invasión a Panamá en 1989; ayuda militar a los gobiernos democráticamente electos en Filipinas y El Salvador, en sus combates contra la insurgencia marxista-leninista; la invasión de Granada en 1983 por parte de la administración Reagan y el apoyo financiero a los insurgentes contra los gobiernos antidemocráticos de Afganistán, Angola, Camboya y Nicaragua;

(6) diplomacia multilateral, que incluye la presión a la Unión Soviética por parte del representante designado por Carter-Reagan Max Kampelman, en el Apartado III de los acuerdos de Helsinki de la CSCE y sus conversaciones en Belgrado y Madrid, y los esfuerzos por movilizar la oposición por parte de las agencias de las Naciones Unidas (UN) contra violadores notorios de los derechos humanos.

¿Hasta qué punto estas acciones ayudaron a la democratización? Indudablemente, el efecto más significativo fue hacer que los derechos humanos y la democracia fueran objetivos importantes en las relaciones internacionales. En 1977, la Liga Internacional por los Derechos Humanos señaló que los derechos humanos "se

---

y a los comunistas en noviembre de 1975." Kenneth Maxwell, "Regime Overthrow and the Prospects for Democratic Transition in Portugal", en *Transitions from Authoritarian Rule: Southern Europe*, comp. de Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986), pág. 131.

La idea de que la responsabilidad del embajador norteamericano era promover la democracia en los países donde estuviera acreditado, más que mantener simplemente buenas relaciones con sus gobiernos, por tremenda que resulte, sin embargo, señaló un cambio revolucionario en el carácter del Departamento de Estado. Se necesita un estudio serio de por qué y cómo sobrevino este cambio en la mentalidad burocrática.

habían convertido por primera vez en tema de política nacional en muchos países", y "el foco de la discusión en organismos internacionales y de una atención más grande en los medios supranacionales. Un factor más significativo ha sido la política de derechos humanos del presidente Carter y de Estados Unidos". La campaña de Carter, como escribió Arthur Schlesinger, "alteró el contexto internacional", y "ubicó a los derechos humanos en el debate mundial, y en su conciencia".[68] El respaldo del presidente Reagan al "Proyecto Democracia" en el primer año de su administración, su discurso al Parlamento en 1982, la creación del National Endowment for Democracy en 1984, su mensaje al Congreso en marzo de 1986, más las actividades de los diplomáticos norteamericanos en gran número de países ayudaron a conservar la democratización en el centro de los asuntos internacionales durante los años ochenta, y fortalecieron el contexto intelectual del mundo entero, favorable a las democracias.

En algunos países, el papel norteamericano fue directo y crucial. Como los cardenales y nuncios papales, los embajadores norteamericanos a la vez promovieron el acuerdo entre los grupos de la oposición y sirvieron como mediadores entre aquellos grupos y el gobierno autoritario. En 1980, 1983 y 1984, Estados Unidos intervino para prevenir golpes militares planeados en El Salvador, Honduras y Bolivia. En 1987, el presidente Reagan y el secretario George Shultz presionaron al presidente Chun, de Corea, para que iniciara un diálogo con la oposición y el Departamento de Estado formuló severas advertencias al ejército coreano si intentaba perpetrar un golpe de estado. En Perú, en enero de 1989, un golpe militar parecía inminente. El embajador norteamericano anunció contundentemente la oposición de Estados Unidos a dicho golpe. El golpe no se produjo.[69] En varias oportunidades, Estados Unidos actuó para sostener la democracia filipina contra los golpes militares. Las acciones norteamericanas en ese y otros casos pudieron o no haber sido decisivas, pero claramente resultaron eficaces como una gran ayuda para los movimientos democráticos. En efecto, bajo Carter, Reagan y Bush, Estados Unidos adoptó una versión democrática de la doctrina de Breznev: dentro de su área de influencia, no permitiría que los gobiernos democráticos fueran destituidos.

Obviamente, el impacto de los esfuerzos de Carter y Reagan cambió mucho de un país a otro, y requeriría extraordinarios esfuerzos evaluar aquel impacto incluso en un solo país. Dos medidas son, tal vez, relevantes. Una consiste en los juicios de aquellos a los que estas políticas beneficiaron. En 1986, por ejemplo, Osvaldo Hurtado, presidente democrático de Ecuador en

1981-84, dijo: "Estados Unidos se ha comprometido con las instituciones democráticas como nunca en el pasado; sin las políticas pro democráticas asumidas por los presidentes Carter y Reagan, algunos procesos democráticos latinoamericanos nunca hubieran comenzado, ni se hubieran concretado con tan buenos resultados". En diciembre de 1984, una semana después de haberse convertido en el primer presidente democráticamente electo desde 1971 en Uruguay, Julio Sanguinetti expresó sentimientos similares: "Las vigorosas políticas de la administración Carter han sido la influencia externa más importante en el proceso uruguayo de democratización. Durante los años de dictadura, aquellos que estábamos en la oposición teníamos que luchar prácticamente en la oscuridad. Una de las más significativas fuentes de apoyo que tuvimos fue la política del gobierno de Estados Unidos, que estaba constantemente preocupado por las violaciones de los derechos humanos". Comentando la lucha contra Marcos en Filipinas, el cardenal Sin observó: "Nadie gana aquí sin la ayuda de Estados Unidos". Hasta la Unión Soviética sintió estos efectos: "No sé si el presidente de Estados Unidos, Carter, va a entrar en la historia norteamericana —comentó el líder de la división regional de Moscú de Amnistía Internacional en 1980— pero ya ha entrado en la historia de Rusia con esta política".

Otro punto de vista del impacto estadounidense en la democratización es el de aquellos que querían mantener las dictaduras. Durante las gestiones de Carter y Reagan, los principales líderes de los gobiernos autoritarios de Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Filipinas, China, la Unión Soviética, Polonia y otros países se quejaban amargamente, y en algunos casos con mucha frecuencia, de las injerencias norteamericanas en sus políticas internas. La evidencia sugiere fuertemente que en la mayoría de los casos las quejas estaban justificadas.

Aquellos juicios por parte de los implicados se vieron refozados en muchos países por los de observadores expertos. En Perú, en 1977, según Luis Abugattas:

> La redemocratización se vio de esta manera reforzada por las políticas de derechos humanos de la administración Carter, y la necesidad de desarrollar una legitimidad externa en las negociaciones sobre la deuda externa. Las negociaciones con el FMI habían sido suspendidas desde mediados de 1976 y el gobierno militar no podía reanudarlas a causa de su mala voluntad para adoptar la "política de choque" exigida por el Fondo. La apertura democrática atrajo la atención del Departamento de Estado de Estados Unidos, y cada paso en aquella

dirección recibió una respuesta positiva, como un incremento en la ayuda extranjera al régimen. Además, la embajada estadounidense recibió órdenes de oponerse a los oficiales militares derechistas y a los intereses oligárquicos locales, que pretendían el continuismo militar a la manera de los países del Cono Sur, y les hicieron ver que su opinión no sería aceptada por la administración Carter. Si la democratización era una posibilidad después de julio de 1976, después de julio de 1977 fue un hecho.

En Ecuador, la presión estadounidense fue uno de los tres factores que "parecen haber impedido una recaída en el autoritarismo" en 1978, y cuando el presidente Febres Cordero quiso suspender las elecciones a medio mandato, "finalmente las programó gracias a la fuerte presión de la embajada estadounidense". En 1984, cuando el presidente de Bolivia fue secuestrado por las fuerzas de seguridad, fue liberado debido a "la severa oposición por parte de los trabajadores, sectores militares leales y la embajada de Estados Unidos". La democratización en la República Dominicana ha sido rotulada "la transición impulsada desde afuera", con el compromiso de Estados Unidos que culmina en esta intervención de la tercera ola para asegurar un honesto escrutinio de los votos en las elecciones de 1978. En Chile, "la continua presión de Estados Unidos" ayudó a que pudiera llevarse a cabo el libre y limpio referéndum sobre Pinochet en 1988. La administración Reagan fue particularmente influyente al alentar la democratización en países como Chile, El Salvador, Guatemala y Honduras, porque sus poderes militares la percibían como básicamente amistosa.[71]

El esfuerzo de mayor resonancia y controversia de Estados Unidos por promover la democratización en otro país fue la desestimación por el Congreso del veto del presidente Reagan al Acta Anti-*Apartheid* de 1986, imponiendo sanciones a Sudáfrica. En este debate sobre esta medida, sus partidarios arguyeron que las sanciones tendrían un impacto significativo sobre la economía sudafricana, y obligarían al régimen sudafricano a terminar rápidamente con el *apartheid*. Sus oponentes replicaron que las medidas afectarían seriamente la economía, eliminando empleos para los negros y empeorando sus condiciones de vida y sus perspectivas de desarrollo. Ambas posturas fueron exageradas, pero las duras sanciones de Estados Unidos y las menos estrictas de la Comunidad Económica Europea tuvieron algún impacto económico sobre Sudáfrica en los años ochenta. No resulta claro si ello afectó o no significativamente al movimiento a favor de terminar con el *apartheid*. Este movimiento había nacido en 1979 como re-

sultado directo del desarrollo económico en Sudáfrica y de la necesidad de que los negros pudieran acceder a mejores empleos, de establecer sindicatos legales, de otorgarles el derecho a la educación, permitir el libre intercambio de trabajo y aumentar su poder de compra. El *apartheid* era compatible con una economía rural relativamente pobre, pero era incompatible con una economía compleja, rica, urbana, comercial e industrial. Como en otros países, el desarrollo económico provocó una liberalización política. Las sanciones americanas y europeas a mediados de los años ochenta afectaron indudablemente la psicología y el sentimiento de aislamiento de los blancos sudafricanos, y añadieron extraordinarios incentivos para el movimiento en contra del *apartheid*. Probablemente afectaron la rapidez y la naturaleza de este movimiento, pero sus efectos sólo reforzaron el impacto de los cambios sociales y económicos dentro de Sudáfrica.

No es posible realizar aquí una evaluación definitiva del papel de Estados Unidos en la tercera ola de democratización. Sin embargo, parece que el apoyo de Estados Unidos fue importante para la democratización en la República Dominicana, Granada, El Salvador, Guatemala, Honduras, Uruguay, Perú, Ecuador, Panamá y Filipinas, y que fue un factor que contribuyó a la democratización en Portugal, Chile, Polonia, Corea, Bolivia y Taiwan. Como en el caso de la Iglesia Católica, la ausencia de Estados Unidos en este proceso hubiera significado menos y más tardías transiciones hacia la democracia.

La Unión Soviética. La democratización a fines de los años ochenta en Europa oriental fue el resultado de cambios en la política soviética aun más ambiciosos y notorios que aquellos que el Congreso y el presidente Carter llevaron a cabo en la política americana en la década de 1970. El presidente Mijail Gorbachov revocó la doctrina Breznev, y transmitió tanto a los gobiernos de Europa oriental como a los grupos de oposición el claro mensaje de que el gobierno soviético no actuaría para mantener la dictadura comunista, y en cambio favorecería la liberalización económica y política. Precisar qué proporción de reformas políticas apoyó o anticipó Gorbachov resulta difícil. Indudablemente, favoreció a la caída de líderes de la vieja guardia, como Eric Honecker en Alemania oriental, Todor Zhivkov en Bulgaria y Milos Jakes en Checoslovaquia, y su reemplazo por comunistas reformistas, que serían sus aliados naturales. No está claro que también favoreciera la completa democratización de Europa oriental y el prácticamente total colapso de la influencia soviética en aquellas sociedades. Sin embargo, es lo que sus acciones produjeron.

El experimento soviético abrió el camino para el alejamiento de los líderes comunistas, la participación en el poder de grupos comunistas, la selección de funcionarios gubernamentales por vía competitiva y la apertura de las fronteras con Europa occidental, e intensificó los esfuerzos para acercarse a economías más orientadas hacia el mercado. La transición polaca de 1988-89 derivó en apariencia básicamente de procesos internos. Sin embargo, en agosto de 1989 Gorbachov, según diversos rumores, intervino para presionar a los líderes del Partido Comunista a que se unieran a un gobierno presidido por Solidaridad. En septiembre la Unión Soviética no se opuso a que los húngaros abrieran sus fronteras con Occidente. A comienzos de octubre, Gorbachov visitó a Berlín Este, y su declaración de que "el que se retrasa es castigado por la vida" apresuró la caída de Honecker. El Kremlin demostró que las tropas soviéticas no intervendrían para reprimir las protestas en Leipzig y en otros lugares. En noviembre, los soviéticos colaboraron en la caída de Zhivkov como jefe del Partido Comunista en Bulgaria, y en la creación de un gobierno reformista bajo Petar Mladenov. Con respecto a Checoslovaquia, Gorbachov, según diversos rumores, exigió cambios a Jakes y Ladislav Adamec en el verano de 1989. En noviembre, los soviéticos demostraron que repudiarían una invasión como la de 1968 y la consiguiente pérdida de legitimidad del dirigente comunista checoslovaco, y previnieron enérgicamente a los checos contra el uso de la fuerza para impedir los cambios.[72]

En Latinoamérica y el este de Asia, el ejercicio del poder norteamericano contribuyó a la democratización; en Europa oriental el retroceso del poderío soviético tuvo similares efectos. Los soviéticos corearon consignas fuertemente nacionalistas y pro democráticas en sus manifestaciones. "¡Gorby! ¡Gorby!", se oía en las calles de Leipzig, Budapest y Praga, y se vio a Mijail Gorbachov reuniéndose con Juan Pablo II, Jimmy Carter y Ronald Reagan, como un importante promotor internacional de los cambios democráticos del final del siglo XX.

EFECTO DEMOSTRACION O "BOLA DE NIEVE"

El quinto factor que contribuyó a la tercera ola puede ser denominado de distintas maneras, como efecto demostración, contagio, difusión, emulación, "bola de nieve" o incluso efecto dominó. El resultado positivo de la democratización sucedió en un país, y esto animó la democratización en otros países, porque les pareció que se enfrentaban con problemas similares, porque el resultado

positivo de la democratización les sugirió que ésta podía ser un remedio para sus problemas, cualesquiera que fueran o porque el país que se había democratizado era poderoso, y/o era visto como un modelo político y cultural. En su estudio "Crisis, elección y cambio", Almond y Mundt averiguaron que los efectos demostración eran moderadamente importantes entre las cinco causas del entorno que ellos estudiaron. Estudios estadísticos de golpes de estado y otros fenómenos políticos han demostrado la existencia, en por lo menos algunas circunstancias, de modelos de contagio.[73] Analizar los efectos demostración en casos individuales resulta difícil, y requeriría estudios más amplios de lo que aquí nos resulta posible, pero podríamos plantear cuatro posibles hipótesis sobre el papel general del efecto demostración en la tercera ola.

En la práctica, ¿qué demuestran los efectos demostración? Primero, muestran a los líderes y grupos de una sociedad las posibilidades de líderes y grupos de otra sociedad de poner fin a un sistema autoritario e instaurar un sistema democrático. Mostraron que podía hacerse y por ello presumiblemente estimularon a los miembros de la segunda sociedad a emular a los de la primera. Segundo, demostraron cuánto podría hacerse. La gente de la segunda sociedad aprendió de ellos, e intentó imitar los métodos y las técnicas usados para obtener más pronto la democratización. Los grupos coreanos emularon conscientemente el movimiento del "poder popular" que había terminado con la dictadura de Marcos. A veces, el aprendizaje fue el resultado de la consulta directa entre democratizadores y de un proceso consciente de educación, como ocurrió entre los democratizadores húngaros y sus predecesores españoles. Tercero, los últimos democratizadores también aprendieron sobre los peligros que debían evitar y las dificultades que debían superar. Las sublevaciones y los conflictos sociales en Portugal en 1974 y 1975, por ejemplo, estimularon a los líderes de la democratización en España y Brasil a que intentaran "un proceso de cambio político dirigido desde el poder para evitar exactamente la ruptura que sufría Portugal. De la misma manera, los líderes democráticos españoles consideraron el golpe de estado turco de septiembre de 1980 "como un peligroso ejemplo" de lo que debía evitarse en España.[74]

El papel general de los efectos demostración en la tercera ola puede resumirse en tres conclusiones:

Primero, los efectos demostración fueron mucho más importantes en la tercera ola que en las primeras dos olas de democratización o, muy probablemente, que en cualquier otra ola política del siglo XX. La razón fue la tremenda expansión en las comunicaciones mundiales y los transportes acaecida en las décadas pos-

teriores a la Segunda Guerra Mundial, y en especial la cobertura del mundo por la televisión y los satélites de comunicación en los años setenta. Antes, los gobiernos todavía podían controlar los medios locales y, al mismo tiempo, eliminar eficazmente las posibilidades de sus pueblos de recibir mensajes que ellos no quisieran que fueran recibidos. Sin embargo, las dificultades y los costos de conseguir esto aumentaron marcadamente. Pudo llevar a una extensión de la red de medios de difusión clandestinos, como ocurrió en Polonia y otros países. La radio de onda corta, la televisión vía satélite, las computadoras y los facsímiles (fax) hicieron que aumentaran las dificultades de los gobiernos autoritarios para mantener a sus elites, y aun a sus informadores públicos, aislados, y para evitar la caída de los regímenes autoritarios en sus países. Gracias en gran parte al impacto de las comunicaciones mundiales, a mediados de 1980 la imagen de "una revolución democrática mundial" se convirtió indudablemente en una realidad en la mente de los líderes políticos e intelectuales en la mayor parte de los países del mundo. Porque la gente creyó que era real, fue real en sus consecuencias. La gente pudo hacerse preguntas sobre la relevancia que para ellos mismos tenían los acontecimientos que ocurrían en países distantes. La lucha de Solidaridad en Polonia y la caída de Marcos en Filipinas tuvieron una resonancia en Chile que no hubiera sido posible en décadas anteriores.[75]

Segundo, mientras la intensificación de las comunicaciones hizo que acontecimientos lejanos parecieran relevantes, los efectos demostración fueron más fuertes entre países que estaban geográficamente próximos y eran culturalmente similares. La caída del autoritarismo en Portugal tuvo un impacto inmediato en el sur de Europa y en Brasil. "Lo que necesitamos es un general Spinola griego para derrocar a la junta, y volver a un gobierno constitucional", como dijo un ateniense en junio de 1974, dos meses después del golpe en Portugal y un mes antes del colapso del régimen militar griego. El fin de cuarenta y cinco años de dictadura portuguesa también "fue un profundo shock para el búnker español, y un gran incentivo moral para la oposición. El hecho de que alguien tan irrelevante pudiera iniciar el cambio hacia la democracia sirvió para intensificar las exigencias de cambio en España".[76] En realidad, la democratización griega tuvo pocos efectos en otros países. Sin embargo, la democratización española fue inmensamente relevante e influyó en Latinoamérica. Como observó un argentino, "imitar a Estados Unidos es algo que nunca podríamos hacer con entusiasmo, pero parecernos a España es otra cuestión totalmente diferente". La transición en España y Portugal demostró de manera más convincente que las culturas ibéricas no eran

antidemocráticas de manera inherente e inmutable. Si España y Portugal pudieron hacerlo, "Latinoamérica podría liberarse de la tiranía". Alfonsín hizo amplio uso de la "metáfora" española para legitimar sus actividades en Argentina.[77] La democratización argentina, a su vez, en las palabras del presidente de Bolivia, "sostuvo a la democracia en toda Latinoamérica" y tuvo un particular impacto en sus vecinos. El efecto en Uruguay fue a la vez positivo y negativo. La democracia de su gran vecino hizo que la democracia en Uruguay fuera realmente inevitable; hasta las primeras acciones del régimen de Alfonsín en persecución de los últimos gobernantes militares estimularon a algunos militares uruguayos a retirarse del compromiso de garantizar el poder. "Los argentinos nos han hecho un daño espantoso", se lamentó Julio Sanguinetti. La democratización argentina alentó a los democratizadores en Chile y en Brasil y, según rumores, desanimó a los golpistas militares contra nuevos regímenes democráticos en Perú y Bolivia. Alfonsín se reunió y apoyó personalmente a los líderes de la oposición democrática en otros países latinoamericanos.[78]

La caída de Marcos en febrero de 1986 estimuló la ansiedad y la esperanza entre los líderes autoritarios y la oposición democrática en otras partes de Asia. Su impacto más significativo fue en Corea del Sur. Un mes después de que el cardenal Sin desempeñó un papel esencial en el cambio de régimen en Filipinas, el cardenal Kim llamó por primera vez a un cambio constitucional y democrático en Corea. "Ustedes tienen muchos dictadores en Asia —dijo el líder de la oposición Kim Dae Jung—. Pero solamente en Corea del Sur y en Filipinas hay gente activamente comprometida con la democracia. Tuvieron éxito en Filipinas, y pueden tenerlo aquí... Es el momento del poder popular en los países asiáticos en vías de desarrollo. Nunca hemos estado tan seguros antes."[79] Parece probable, aunque las evidencias sean pocas, que los acontecimientos en Corea y Sudáfrica estimularon las manifestaciones en favor de la democracia en Birmania en el verano de 1988, y las de China en otoño de 1986 y en la primavera de 1989, así como tuvieron un gran impacto sobre la liberalización ocurrida en Taiwan.

El efecto de "bola de nieve" más evidente tuvo lugar en Europa oriental. Cuando la Unión Soviética aceptó, y hasta tal vez alentó, la llegada al poder de no comunistas en Polonia, en agosto de 1989, la ola de democratización avanzó sucesivamente sobre Europa oriental: en Hungría en septiembre, Alemania oriental en octubre, Checoslovaquia y Bulgaria en noviembre, Rumania en diciembre. Como destacó un alemán oriental: "Vimos lo que Polonia y Hungría estaban haciendo, escuchamos a Gorbachov, y pensamos: '¿Por qué no imitarlos?'". En Checoslovaquia, como

dice Timothy Garton Ash, "cada uno aprendió de la experiencia de sus vecinos y supo que se podía".[80] La democratización de algunos países también estimuló el orgullo de sus vecinos. ¿No iba a seguir al pequeño y pobre Portugal la sofisticada e industrializada clase media española? ¿Iban a ser superados Uruguay y Chile, con su larga experiencia de gobiernos democráticos, por Argentina y Brasil? Checoslovaquia, el único país de Europa oriental con una verdadera tradición democrática, ¿iba a quedar rezagado respecto de los otros?

La democratización de Europa oriental y del este de Asia ilustra con su proceso un tercer aspecto importante del efecto demostración: el cambio con el paso del tiempo de la relativa importancia de las causas de la ola de democratización. Obviamente, los efectos demostración no pueden afectar a la primera democratización. Las primeras democratizaciones de la tercera ola fueron el resultado de resortes, no de "bolas de nieve". Una guerra que no podía ser ganada, una derrota militar en Chipre y la muerte de Franco dispararon las democratizaciones en Portugal, Grecia y España. La derrota de las Malvinas, el asesinato de Benigno Aquino y la visita del Papa tuvieron similares efectos en Argentina, Filipinas y Polonia. Estos procesos fueron, en una medida considerable, autónomos.

Tras ellos, sin embargo, los cambios en aquellos primeros países —España, Portugal, Argentina, Filipinas, Polonia— ayudaron a estimular exigencias de cambios comparables en países vecinos y con culturas similares. El impacto de los efectos demostración no dependió significativamente de la existencia de condiciones económicas y sociales favorables a la democracia en el país receptor. En realidad, cuando ocurrió el proceso de "bola de nieve" tendió en sí mismo a convertirse en un sustituto de aquellas condiciones. Esto se vio reflejado en su aceleración. En Polonia, como dice el refrán, la democratización necesitó diez años, en Hungría diez meses, en Alemania oriental diez semanas, en Checoslovaquia diez días y en Rumania diez horas.[81]

A finales de 1989, un egipcio comentó sobre el futuro del mundo árabe: "No se puede escapar de la democracia ahora".[82] Su predicción ejemplificó la asunción del efecto "bola de nieve" como causa: dado que la democratización ocurrió allí, ocurrirá aquí. Sin embargo, la bola de nieve rodó cuesta abajo no solamente acelerando su velocidad y aumentando de tamaño; también se fundió con un contexto que no resultaba similar. Al acabar los años ochenta, los efectos demostración crearon esfuerzos por democratizarse en países donde las condiciones que conducirían a la democratización y a la democracia eran débiles o estaban ausentes.

Después de los movimientos hacia la democracia en Filipinas, Polonia y Hungría, los coreanos, alemanes orientales y checoslovacos se preguntaron: "¿Por qué no nosotros?". Después de que estos pueblos consiguieron la democracia, los chinos y rumanos también se preguntaron: "¿Por qué no nosotros?". En estos casos, sin embargo, podría haber habido respuestas obligadas a estas preguntas. El PNB per cápita en China era la mitad que en Filipinas, y la décima parte del coreano; económicamente China estaba lejos de la zona política de transición. China tenía muy poca burguesía. Nunca había sido ocupada ni colonizada por Estados Unidos. El cristianismo era débil, y la Iglesia Católica apenas existía. China no había tenido una experiencia democrática previa, y su tradición cultural tenía muchos elementos autoritarios. Rumania era, junto a Albania, el país más pobre de Europa oriental; no tenía experiencia con la democracia; el cristianismo occidental estaba casi totalmente ausente; estaba aislada de influencias externas de la Comunidad Europea, el Vaticano, Estados Unidos y aun de la Unión Soviética. Pero los efectos demostración fueron una poderosa fuerza, que promovió los esfuerzos por democratizarse, tanto en Rumania como en China. Sirvieron para trasladar la tercera ola desde los claveles de Lisboa hasta las matanzas de Pekín y Bucarest.

DE LAS CAUSAS A LOS CAUSANTES

Los factores que contribuyeron a la ruptura o el debilitamiento de los regímenes autoritarios en los años setenta y ochenta incluyeron: la prevalencia de normas democráticas en el mundo y en muchos países concretos; la ausencia general de una legitimación ideológica para los regímenes autoritarios distintos de los sistemas de partido único; derrotas militares; problemas económicos y deficiencias derivadas de la crisis del petróleo, la ideología marxista-leninista y políticas económicas poco sagaces e ineficaces; buenos resultados en el logro de algunos objetivos que (como con la supresión de la guerrilla) redujeron la necesidad del régimen, o (como con el crecimiento económico muy rápido) intensificaron los desequilibrios sociales y las exigencias de participación política; el desarrollo de divisiones entre las coaliciones gobernantes en los regímenes autoritarios, particularmente en los regímenes militares sobre la politización de las fuerzas armadas y los efectos "bola de nieve" de la caída de algunos regímenes autoritarios, pese a la confianza de los gobernantes en otros países autoritarios.

Veamos los factores que contribuyeron a la aparición en los años setenta y ochenta de regímenes democráticos en países que previamente habían tenido regímenes autoritarios: ante todo, niveles más elevados de bienestar económico, que llevaron a una amplia alfabetización, educación y urbanización, una clase media más amplia, y el desarrollo de valores y actitudes de apoyo a la democracia; cambios al mismo tiempo a nivel popular y en los niveles directivos de la Iglesia Católica, que llevaron a la Iglesia a oponerse a los regímenes autoritarios y a apoyar a la democracia; el cambio de las políticas de apoyo al desarrollo de la democracia de la Comunidad Europea, Estados Unidos y, a mediados de 1980, la Unión Soviética y los efectos "bola de nieve", que la aparición de regímenes democráticos en países emblemáticos, como España, Argentina, Filipinas y Polonia, tuvo sobre el fortalecimiento de movimientos hacia la democracia en otros países.

Estas fueron las causas generales de la tercera ola de democratización. Difieren considerablemente de las principales causas de la segunda ola y, de forma menos significativa, de las principales causas de la primera ola. La importancia relativa de estas causas generales cambia de una región a otra y de un tipo de sistema autoritario a otro, así como de un país a otro. Su importancia relativa también cambia cronológicamente durante la tercera ola. Derrotas militares, procesos económicos y crisis económicas debidas al petróleo fueron factores destacados entre las causas de las primeras democratizaciones. Factores externos y, más notablemente, el efecto "bola de nieve" fueron las causas más significativas de las democratizaciones tardías. En cualquiera de los países, la democratización fue el resultado de una combinación de algunas causas generales más otros factores endémicos.

Diversos factores generales crearon las condiciones favorables a la democratización. No hicieron necesaria la democratización, y sin embargo deben ser considerados como factores inmediatamente responsables de ella. Un régimen democrático se instaura no por medio de tendencias sino por medio de la gente. Las democracias fueron creadas no por las causas sino por los causantes. Los líderes políticos y públicos tienen que actuar. ¿Por qué Eanes y Soares, Karamanlis, Juan Carlos y Suárez, Evren y Ozal, Geisel y Figueiredo, Alfonsín, Duarte, Aquino y Ramos, Roh y los dos Kims, Chiang y Lee, Walesa y Jaruzelski, de Klerk y Mandela, como otros líderes semejantes de otros países, llevaron a sus países hacia la democracia? Las motivaciones de los líderes políticos son variadas y variables, mezcladas y misteriosas, y a menudo poco claras hasta para ellos mismos. Los líderes pueden promover la democracia porque creen en la democracia como un fin en sí mismo,

porque la ven como un medio para otros fines o porque la democracia es un subproducto de su prosecución de otros objetivos. En muchos casos, la democracia puede no ser la solución que los líderes desean, pero sí la que al menos les resulta aceptable.[83]

La aparición de condiciones sociales, económicas y externas favorables a la democracia nunca es suficiente para producirla. Cualesquiera que sean los motivos, algunos políticos tienen que querer que suceda, o tener ganas de dar los pasos necesarios para conseguirla, como una liberalización parcial. Los líderes políticos no pueden mediante el deseo y la voluntad crear una democracia si las condiciones están ausentes. A fines de los años ochenta, los obstáculos para la democracia en Haití fueron tan graves como para confundir aun a los más voluntariosos y comprometidos líderes democráticos.

Sin embargo, si un líder político menos resuelto que Lee Kwan Yew hubiera querido, podría haber promovido la democracia en Singapur. En la tercera ola, las condiciones para la creación de la democracia debían existir, pero solamente líderes políticos que desearan correr el riesgo de la democracia la harían posible.

Capítulo 3

¿COMO? LOS PROCESOS DE DEMOCRATIZACION

¿Cómo ocurrió la tercera ola de democratización? El porqué y el cómo de la democratización están entrelazados pero, a estas alturas del análisis, el énfasis cambia del primero al último, de las causas a los procesos: los caminos por los que los líderes políticos y los funcionarios terminaron con los sistemas autoritarios en las décadas de 1970 y 1980 y crearon otros democráticos. Las vías del cambio fueron diversas, como lo fueron los responsables originarios de facilitar el cambio. Todavía más, los puntos iniciales y finales del proceso fueron asimétricos. Existen obvias diferencias entre los regímenes democráticos: algunos son presidenciales, otros parlamentarios, algunos consiguen la mezcla de ambos, estilo De Gaulle; algunos también son bipartidistas, otros multipartidistas, y existen diferencias importantes en la naturaleza y la fuerza de los partidos. Estas diferencias son significativas para la estabilidad de los sistemas democráticos que se crearon, pero no tienen gran importancia en los procesos de democratización.[1] De mayor importancia resulta el hecho de que, en todos los regímenes democráticos, los principales miembros del gobierno sean elegidos a través de elecciones competitivas en las que el grueso de la población pueda participar. De este modo, los sistemas democráticos tienen una base institucional común que establece su identidad. Los regímenes autoritarios —tal como usamos el término en este estudio— se definen simplemente por la ausencia de esta base institucional. Aparte de no ser democráticos, pueden tener poco

más en común. En consecuencia, será necesario comenzar la discusión del cambio en los regímenes autoritarios identificando las diferencias que existen entre ellos, y la importancia de dichas diferencias en los procesos de democratización. El análisis, de esta manera, se traslada a la naturaleza de aquellos procesos y las estrategias empleadas por democratizadores y antidemócratas. El capítulo siguiente concluye la consideración de "cómo" con una discusión sobre algunos rasgos propios de la tercera ola de democratizaciones.

Regímenes autoritarios

Históricamente, los regímenes no democráticos han adoptado una amplia variedad de formas. Los regímenes democratizados en la primera ola eran por lo general monarquías absolutas, aristocracias feudales persistentes y los estados sucesores de los imperios continentales. Los democratizados en la segunda ola fueron estados fascistas, colonias y dictaduras militares personalistas, y a menudo habían tenido alguna experiencia democrática previa. Los regímenes que adoptaron la democracia en la tercera ola corresponden generalmente a los tres grupos: sistemas de un solo partido, regímenes militares y dictaduras personalistas.

Los sistemas de un solo partido fueron creados por una revolución o por la imposición soviética, e incluyen a los países comunistas, más Taiwan y México (con Turquía, que adaptó este modelo antes de su segunda ola de democratización, en los años cuarenta). En estos sistemas, el partido monopolizaba totalmente el poder, el acceso a éste era a través de la organización partidista y el partido legitimaba ideológicamente su gobierno. A menudo, estos sistemas lograron un nivel relativamente elevado de institucionalización política.

Los regímenes militares fueron creados por golpes de estado que reemplazaban a gobiernos democráticos o civiles. En ellos, los militares ejercían el poder sobre una base institucional, con los líderes militares gobernando de manera colegiada como una junta, o haciendo circular las posiciones gubernamentales más elevadas entre los generales de más alta graduación. Los regímenes militares existieron en gran número en Latinoamérica (donde algunos se aproximaron al modelo burocrático-autoritario), y también en Grecia, Turquía, Paquistán, Nigeria y Corea del Sur.

Las dictaduras personalistas fueron el tercer grupo, y con mayores diferencias entre sí, de los sistemas no democráticos. La característica distintiva de una dictadura personalistá es que el

líder individual es la fuente de autoridad, y que el poder depende del acceso a él, su cercanía, su dependencia y apoyo directo. Esta categoría incluye a Portugal bajo Salazar y Caetano, España bajo Franco, Filipinas bajo Marcos, India bajo Indira Ghandi y Rumania bajo Ceaucescu. Las dictaduras personalistas tienen diversos orígenes. Las de Filipinas e India fueron el resultado de golpes de estado. Las de Portugal y España comenzaron con golpes militares (en el último caso condujo a la guerra civil), con dictadores que a continuación establecieron las bases de poder independientemente de los militares. En Rumania, la dictadura personalista se desarrolló a partir del sistema de partido único. La dictadura de Pinochet en Chile se originó como un régimen militar, pero se convirtió en una dictadura personalista debido a su prolongada posesión del poder y sus diferencias y su predominio sobre los líderes militares. Algunas dictaduras personalistas, como las de Marcos y Ceaucescu, o las de Somoza, Duvalier, Mobutu y el sha, ejemplifican el modelo de Weber de regímenes sultanizados, caracterizados por patrocinio, nepotismo, amiguismo y corrupción.

Los sistemas de partido único, los regímenes militares y las dictaduras personalistas suprimieron tanto la competencia como la participación. El sistema de Sudáfrica difirió en que estaba basado en una oligarquía racial, con más del 70 % de la población excluida de la política, pero con una intensa y limpia competencia entre la comunidad blanca gobernante. La experiencia histórica sugiere que la democratización avanza más fácilmente si la competencia se expande antes que la participación.[2] Si esto fuera cierto, las perspectivas de éxito de una democratización fueron más grandes en Sudáfrica que en países con otro tipo de sistema autoritario. El proceso en Sudáfrica sería, en alguna medida, similar a las democratizaciones europeas del siglo XIX, en las que el objetivo central era la ampliación del sufragio y el establecimiento de una política menos exclusiva. Sin embargo, en estos casos la exclusión estaba basada en factores económicos, no raciales. No obstante, los sistemas jerárquicos comunales históricamente han sido muy resistentes a los cambios pacíficos.[3] La competencia en el seno de la oligarquía favoreció de esta manera el éxito de la democratización en Sudáfrica; la definición racial de aquella oligarquía creó problemas para la democratización.

Los regímenes particulares no siempre pueden ser claramente clasificados dentro de las categorías particulares. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, Polonia combinó elementos del sistema de partido único, ya en decadencia, y de un sistema militar basado en la ley marcial presidido por un oficial militar que

Cuadro 3.1
Los regímenes autoritarios y los procesos de liberalización y democratización, 1974-90

Procesos	Regímenes			
	Partido único	Personal	Militar	Oligarquía racial
Transformación	(Taiwan)[a]	España	Turquía	
	Hungría	India	Brasil	
	(México)	Chile	Perú	
	(URSS)		Ecuador	
	Bulgaria		Guatemala	
			Nigeria*	
			Paquistán	
			Sudán*	
16	5	3	8	
Traspaso	Polonia	(Nepal)	Uruguay	Sudáfrica
	Checoslovaquia		Bolivia	
	Nicaragua		Honduras	
	Mongolia		El Salvador	
			Corea	
11	4	1	5	1
Reemplazo	Alemania or.	Portugal	Grecia	
		Filipinas	Argentina	
		Rumania		
6	1	3	2	
Intervención	Granada		(Panamá)	
2	1		1	
Totales				
35	11	7	16	1

Nota: El principal criterio de democratización es la selección de un gobierno a través de unas elecciones abiertas, competitivas, completamente participativas, limpiamente administradas.

[a]Los paréntesis indican un país que estaba significativamente liberalizado, pero no democratizado, en 1990.

*Indica un país que regresó al autoritarismo.

era también secretario del Partido Comunista. El sistema comunista rumano (como su contrapartida en Corea del Norte) comenzó siendo de partido único, pero en los años ochenta evolucionó hacia una dictadura personal sultanística. El régimen chileno entre 1973 y 1989 era en parte un régimen militar, pero también, en contraste con los otros regímenes militares sudamericanos, durante toda su existencia tuvo solamente un líder, que desarrolló otras fuentes de poder. Por ello, presentó muchas de las características de una dictadura personalista. Por otra parte, la dictadura de Noriega en Panamá estaba muy personalizada, pero dependía casi por completo del poder militar. En consecuencia, la clasificación del cuadro 3.1 debe verse como una aproximación a grandes rasgos. Cuando un régimen ha combinado elementos de dos tipos lo hemos clasificado en términos de lo que parece ser su estilo dominante en el momento de la transición democrática.

En la segunda ola, la democratización ocurrió en gran medida a través de imposiciones extranjeras y de la descolonización. En la tercera ola, como ya hemos visto, estos dos procesos fueron menos significativos, limitados antes de 1990 a Granada, Panamá y varias colonias relativamente pequeñas, que eran las últimas que dependían de Gran Bretaña, casi en su mayoría en el área caribeña. Mientras las influencias externas fueron a menudo causas significativas de la tercera ola de democratizaciones, los procesos en sí mismos fueron aplastantemente autóctonos. Podemos situarlos a lo largo de un baremo en función de la importancia relativa de los gobiernos y grupos de oposición como fuentes de democratización. Para los propósitos de este análisis, resulta útil agrupar los casos en tres amplios tipos de procesos. La transformación (o, en palabras de Linz, *reforma*) ocurrió cuando las elites en el poder toman las riendas el proceso hacia la democracia, y el régimen autoritario se quiebra o es interrumpido. Lo que podría ser llamado traspaso o *"ruptforma"* se ha producido cuando la democratización vino a grandes rasgos de unir la acción del gobierno con los grupos de oposición.* En realidad, en todos los casos tanto los

* Por razones que están de forma indudable profundamente arraigadas en la naturaleza humana, los estudiosos a veces tienen las mismas ideas, pero prefieren usar diferentes palabras para designarlas. Mi división tripartita de los procesos de transición coincide con la de Donald Share y Scott Mainwaring, pero nosotros tenemos nuestros propios nombres para aquellos procesos:

Huntington		*Linz*		*Share/Mainwaring*
(1) transformación	=	reforma	=	transacción
(2) reemplazo	=	ruptura	=	ruptura/colapso
(3) traspaso	=	—	=	liberación

grupos en el poder como fuera de él desempeñan algunos roles, y aquellas categorías simplemente distinguen la relativa importancia de gobierno y oposición.

Como sucede con los tipos de régimen, los casos históricos de cambio de régimen no entran necesariamente en las categorías teóricas. Casi todas las transiciones, no solamente los reemplazos, implican alguna negociación —explícita o implícita, abierta o encubierta— entre el gobierno y los grupos de oposición. A su vez, las transiciones empiezan siendo de un tipo y acaban siendo de otro. A comienzos de los años ochenta, por ejemplo, P. W. Botha apareció como el iniciador de un proceso de transformación en Sudáfrica y su sistema político, pero se detuvo poco antes de democratizarlo. Confrontado con un contexto político diferente, su sucesor, F. W. de Klerk, viró hacia un proceso de desplazamiento y negociación con el principal grupo opositor. De manera similar, los investigadores están de acuerdo en que el gobierno brasileño inició y controló el proceso de transición durante muchos años. Algunos argumentan que se perdió el control de ese proceso como resultado de la movilización popular y la represión de 1979-80; otros, sin embargo, señalan el éxito del gobierno en resistir las fuertes exigencias de la oposición en pro de elecciones presidenciales directas a mediados de los años ochenta. Cada caso histórico combina elementos de dos o más procesos de transición. En realidad, cada caso histórico, sin embargo, se aproxima más claramente a un tipo de proceso que a otros.

¿Como se relaciona la naturaleza del régimen autoritario con la naturaleza del proceso de transición? Como sugiere el cuadro 3.1, no hay una relación puntual, aunque lo primero haya tenido consecuencias para lo último. Con tres excepciones, todas las transiciones de regímenes militares implican transformaciones o reemplazos. En las tres excepciones —Argentina, Grecia y Panamá— los regímenes militares sufrieron derrotas militares, y se hundieron como consecuencia. En otros lugares, los gobernantes militares tomaron la iniciativa, a veces en respuesta a la presión popular y de la oposición para producir otros cambios en el régimen. Los gobernantes militares estaban en mejor posición para terminar sus

---

Véase Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en *The Breakdown of Democratic Regimes*, Juan J. Linz y Alfred Stepan (comps.)(Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978), pág. 35; Donald Share y Scott Mainwaring, "Transitions Through Transaction: Democratization in Brazil and Spain", en *Political Liberalization in Brazil: Dynamics, Dilemmas, and Future Prospects*, Wayne A. Selcher (comp.) (Boulder, Colorado, Westview Press, 1986), pp. 177-79.

regímenes que los líderes de otros regímenes. En realidad, los líderes militares nunca se definieron como gobernantes permanentes de sus países. Ellos sostuvieron la expectativa de que, una vez que hubieran corregido los males que los habían llevado a tomar el poder, lo dejarían y regresarían a sus funciones militares normales. Los militares tenían un rol permanente institucional distinto de la política y el gobierno. En determinado momento, en consecuencia, los líderes militares (distintos de los de Argentina, Grecia y Panamá) decidieron que había llegado la hora de iniciar el regreso al gobierno democrático civil, o bien negociar su alejamiento del poder con los grupos opositores. Casi siempre esto sucedió después que ocurriera por lo menos un cambio en la cúpula del régimen militar.[4]

Los líderes militares plantearon invariablemente dos condiciones o "salidas garantizadas" para su abandono del poder. Primero, no habría persecuciones, castigos u otras represalias contra los oficiales militares por ninguno de los actos que hubieran cometido cuando estaban en el poder. Segundo, se respetarían los roles institucionales y la autonomía del ejército incluyendo su responsabilidad por la seguridad nacional, su protagonismo en los ministerios gubernamentales concernientes a la seguridad, y a veces su control de la industria armamentística y otras empresas económicas tradicionalmente de ámbito militar. La posibilidad de los militares de asegurar el acuerdo para su retirada con los líderes políticos civiles en estas condiciones dependió de su poder relativo. En Brasil, Perú y otros procesos de transformación los líderes militares controlaron el proceso, y los líderes políticos civiles tuvieron poco margen de elección, pero accedieron a las demandas de los militares. Donde el poder relativo era similar como en Uruguay, las negociaciones plantearon modificaciones a las exigencias militares. Los líderes militares de Grecia y Argentina pidieron las mismas garantías. Sus exigencias, sin embargo, fueron rechazadas por los líderes civiles, y tuvieron que conformarse con una virtual rendición del poder sin condiciones.[5]

De este modo, fue fácil para los gobernantes militares dejar el poder y recuperar sus roles profesionales. La otra cara de la moneda, sin embargo, es que también pudo ser relativamente fácil para ellos regresar al poder cuando sus exigencias y sus propios intereses fueron garantizados. El triunfo de un golpe militar en un país vuelve imposible que los líderes políticos y militares ignoren la posibilidad de un segundo. La tercera ola de democracias que sucedió a los regímenes militares comenzó su existencia bajo esta amenaza.

La transformación y el reemplazo también caracterizaron las

transiciones de los sistemas de partido único a la democracia a lo largo de 1989, excepto las de Alemania oriental y Granada. Los regímenes de partido único tenían un marco institucional y una legitimidad ideológica que los diferenciaban tanto de los regímenes militares como de los democracias. También tenían una sensación de pertenencia que las distinguía de los regímenes militares. La característica distintiva de los sistemas de partido único era la íntima interacción entre partido y estado. Esto creó dos clases de problemas, institucionales e ideológicos, en la transición a la democracia.

Los problemas institucionales fueron más graves en los estados con partido leninista. En Taiwan, como en los países comunistas, la separación del partido y el estado fue "el cambio más grande en el partido leninista" en el proceso de democratización.[6] En Hungría, Checoslovaquia, Polonia y Alemania oriental las previsiones constitucionales para "el papel dirigente" del Partido Comunista tenían que ser derogadas. En Taiwan, semejantes "previsiones temporales" se añadieron a la Constitución en 1950, y también cambiaron. En todos los sistemas de partido leninista, los mayores problemas hacían referencia a la propiedad de haberes físicos y financieros: ¿pertenecían al partido o al estado? La apropiada disposición de aquellos haberes también se cuestionó: ¿debían ser retenidos por el partido, nacionalizados por el gobierno, vendidos por el partido siguiendo órdenes o distribuidos de manera equitativa entre los grupos sociales y políticos? En Nicaragua, por ejemplo, después de perder las elecciones en febrero de 1990, el gobierno sandinista aparentemente decidió con rapidez "transferir importantes bienes de propiedad del gobierno a manos sandinistas". "Se están vendiendo casas y vehículos a ellos mismos", dijo un empresario antisandinista.[7] Se argumentaron cosas semejantes sobre las disposiciones gubernamentales sobre sus propiedades favorables al Partido Comunista cuando Solidaridad estaba a punto de hacerse cargo del gobierno en Polonia. (En un proceso paralelo, en Chile, el gobierno de Pinochet, cuando estaba a punto de dejar el poder, transfirió a los militares propiedades y archivos que habían pertenecido al ámbito estatal.)

En algunos países hubo que desmantelar las milicias o cayeron bajo el control del gobierno, y en casi todos los estados de partido único hubo que despolitizar a las fuerzas armadas regulares. En Polonia, como en la mayoría de los países comunistas, por ejemplo, todos los oficiales del ejército debían ser miembros del Partido Comunista; en 1989, sin embargo, los oficiales del ejército polaco presionaron al Parlamento para que prohibiera a los oficiales ser miembros de algún partido político.[8] En Nicaragua, el Ejército

Popular Sandinista había sido el ejército del movimiento, pero se convirtió también en el ejército del estado, y entonces debió conformarse con ser sólo esto último. También fue un tema muy controvertido si las células del partido dentro de las empresas económicas subsistirían. Finalmente, donde quedó el partido en el poder, se planteó la pregunta de la relación entre sus líderes en el gobierno y los cuerpos de la cúpula partidista, como el Politburó y el Comité Central. En el estado leninista, el segundo dictaba la política al primero. Aun esta relación era difícilmente compatible con la supremacía de cuerpos parlamentarios electos y gabinetes responsables en un estado democrático.

El otro grupo significativo de problemas era ideológico. En un sistema de partido único, la ideología del partido definía la identidad estatal. De esta manera, oponerse al partido significaba traicionar al estado. Para legitimizar la oposición al partido era necesario establecer alguna otra forma de identidad para el estado. Este problema se manifestó en tres contextos. Primero, en Polonia, Hungría, Checoslovaquia, Rumania y Bulgaria, el gobierno y la ideología comunista habían sido impuestos por la Unión Soviética. La ideología no era esencial para definir la identidad del país. En realidad, en al menos tres de esos países el nacionalismo se oponía al comunismo. Cuando los Partidos Comunistas en aquellos países levantaron sus exigencias de un gobierno totalmente basado en aquella ideología, los países redefinieron ellos mismos su condición de "repúblicas" en vez de "repúblicas populares" y restablecieron el nacionalismo, más que como una ideología, como base del estado. Estos cambios ocurrieron así de manera relativamente fácil.

Segundo, varios sistemas de partido único, donde la democratización se convirtió en un objetivo, habían sido creados por revoluciones nacionales. En estos casos —China, México, Nicaragua y Turquía— la naturaleza y los propósitos del Estado fueron definidos por la ideología del partido. En China, el régimen aceptó de manera acérrima su ideología e identificó la oposición democrática al comunismo como la traición al estado. En Turquía, el gobierno adoptó una política incierta y ambivalente hacia los grupos islámicos que desafiaban las bases seculares del estado kemalista. En México, la dirección del Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo puntos de vista comparables en relación con el desafío del partido de oposición —Partido Acción Nacional (PAN)— al carácter revolucionario, socialista y corporativista del estado del PRI. En Nicaragua, la ideología sandinista era la base no sólo del programa del partido sino también de la legitimidad del estado creado por la revolución nicaragüense.

Tercero, en algunas instancias la ideología del partido único

definió a su vez la naturaleza del estado y su avance geográfico. En Yugoslavia y en la Unión Soviética, la ideología comunista proporcionó la legitimidad ideológica para cohesionar estados multinacionales. Si la ideología fuera rechazada, la base para el estado desaparecería, y cada nacionalidad podría reclamar legítimamente su propio estado. En Alemania oriental el comunismo proporcionó la ideología básica para crear un estado diferente; cuando la ideología fue abandonada, la razón de ser de un estado germánico-oriental desapareció. La ideología del Kuomintang (KMT) definió al gobierno de Taiwan como el gobierno de China, y el régimen consideró a los individuos que apoyaban a un Taiwan independiente como subversivos. El problema aquí fue menos serio que en los tres casos precedentes porque la ideología legitimaba una aspiración más que una realidad. En realidad, el gobierno del KMT funcionó como el gobierno más competente de Taiwán, aunque a sus propios ojos su legitimidad dependía del mito de que era el gobierno legítimo de toda China.

Cuando los militares abandonan el control del gobierno, no abandonan el control de los instrumentos de violencia con los que podrían volver a asumir el control gubernamental. Sin embargo, la democratización del sistema de partido único significa que el partido monopolizador arriesga su control del gobierno y se convierte en un partido más que compite en un sistema multipartidista. En este sentido, cuando abandonan el poder su separación de éste es menos completa que en el caso de los militares. El partido sigue siendo un factor político. Derrotado en las elecciones de 1990, el sandinismo podría esperar "combatir otra vez un día cercano", y volver al poder por el camino electoral.[9] En Bulgaria y Rumania los partidos comunistas ganaron las elecciones; en los otros países de Europa oriental tuvieron por lo menos expectativas de participar en una coalición de gobierno alguna vez en el futuro.

Después de la democratización, un anterior partido monopolizador no está en mejor situación que cualquier otro partido político para reinstaurar un sistema autoritario. El partido abandona su monopolio de poder, pero no la oportunidad de competir por el poder por vía electoral. Cuando vuelven a los cuarteles, los militares abandonan el poder, pero también conservan la capacidad de recobrarlo por medios no democráticos. Por lo tanto, la transición del sistema de partido único a la democracia es probablemente más difícil que la transición de un régimen militar a la democracia, pero posiblemente es también más permanente.[10] Las dificultades de transformar el sistema de partido único se ejemplifican en el hecho de que, en 1990, los líderes de tales regímenes en Taiwan, México y la Unión Soviética ya iniciaron la liberalización

de sus regímenes, pero se mueven todavía lentamente hacia la democratización completa.

Los líderes de las dictaduras personalistas se resignan con menor facilidad que los de los gobiernos militares y los de los sistemas de partido único a dejar el poder voluntariamente. Los dictadores personalistas, tanto en los países que transitan hacia la democracia como en los que no, por lo general intentan permanecer en el poder tanto como puedan. A menudo esto crea tensiones entre un sistema político de base limitada y un estado y una sociedad crecientemente complejos y modernos.[11] Esto también ocasiona la caída violenta del dictador, como sucedió en Cuba, Nicaragua y Haití e Irán, y el reemplazo del dictador por otro régimen autoritario. En la tercera ola de democratización, pronunciamientos similares motivaron la caída de los dictadores de Portugal, Filipinas y Rumania. En España el dictador murió, y su sucesor dirigió un caso clásico de transformación democrática desde el poder. En India y Chile, los líderes en el poder convocaron ellos mismos a elecciones, en la aparente pero equivocada creencia de que los votantes los confirmarían en su cargo. Cuando esto no ocurrió, ellos, menos Marcos y Noriega, aceptaron el veredicto electoral. En los casos de los regímenes sultanísticos, las transiciones a la democracia fueron complicadas por la debilidad de los partidos políticos y otras instituciones. Las transiciones de las dictaduras personalistas a la démocracia ocurren, por lo tanto, cuando el dictador fundador muere y sus sucesores deciden la democratización, cuando el dictador es destituido, y cuando él o ella calculan mal el apoyo que podrían obtener en unas elecciones.

PROCESOS DE TRANSICION

La tercera ola de transiciones fue un conjunto de procesos políticos complejos que implicaron gran variedad de grupos de lucha por el poder, por la democracia y en contra de ella, y también por otros objetivos. Sobre la base de sus actitudes hacia la democratización, los principales participantes en los procesos fueron ultraconservadores, reformistas liberales, reformistas democráticos y extremistas revolucionarios. En los sistemas autoritarios no comunistas, los miembros del gobierno que se oponen a la democratización eran normalmente percibidos como derechistas, fascistas y nacionalistas. Los miembros de la oposición opuestos a la democratización eran normalmente izquierdistas, revolucionarios y marxistas-leninistas. Los partidarios de la democracia, tanto en el gobierno como en la oposición, podrían ser concebidos como

ocupando una posición intermedia en el continuo izquierda-derecha. En los sistemas comunistas, la izquierda y la derecha están menos claramente diferenciados. Los ultraconservadores eran juzgados normalmente como stalinistas o breznevistas.

	Actitudes hacia la democracia			
	En contra	*A favor*		*En contra*
Gobierno		Democratizadores	Liberales	Ultraconservadores
Oposición	Radicales Extremistas	Democráticos Moderados		

Figura 3.1. Grupos políticos implicados en la democratización

Dentro de la oposición, los oponentes extremistas de la democracia eran izquierdistas no revolucionarios, o a menudo grupos nacionalistas tildados de izquierdistas.

Dentro de la coalición gubernamental, algunos grupos actuaban a veces en favor de la democratización, mientras que otros se oponían a ella, y otros admitían reformas o una liberalización limitada (véase el cuadro 3.1). Por lo general, las actitudes de la oposición hacia la democracia también estuvieron divididas. Los que apoyaban la dictadura existente siempre se oponían a la democracia; los oponentes de la dictadura a menudo se oponían a la democracia. Sin embargo, casi invariablemente usaron la retórica demócrata en sus esfuerzos por reemplazar el régimen autoritario existente por otro a su gusto. De esta manera los grupos comprometidos en las políticas de democratización tenían a la vez objetivos comunes y conflictivos. Los reformistas y ultraconservadores se dividen en relación con su postura hacia la liberalización y democratización, pero presumiblemente tenían un interés común por limitar el poder de los grupos de oposición. Los moderados y radicales tenían un interés común por derrocar el régimen existente y obtener el poder, pero no estaban de acuerdo sobre qué clase de nuevo régimen debían crear. Los reformistas y los moderados tenían un interés común por crear una democracia, pero estaban divididos respecto de cómo limitar los costos de su creación y cuánto poder en su seno habría que repartir. Ultraconservadores

y radicales estaban totalmente en desacuerdo en relación con el tema de quién gobernaría, pero tenían un interés común por debilitar a los grupos centristas democráticos y polarizar el panorama político de la sociedad.

Las actitudes y los objetivos de individuos y grupos particulares cambiaron en sincronía con los procesos de democratización. Si la democratización no produjo los peligros que ellos temían, la gente que había sido reformista-liberal o hasta ultraconservadora llegó a aceptar la democracia. De manera similar, la participación en los procesos de democratización pudo llevar a los miembros de los grupos de oposición extremista a moderar sus tendencias revolucionarias y aceptar las restricciones y las oportunidades que ofrecía la democracia.

El poder relativo de cada grupo ocultó la naturaleza del proceso de democratización, y a veces cambió durante dicho proceso. Si los ultraconservadores dominaban el gobierno, y los extremistas la oposición, la democratización era imposible. Así, por ejemplo, donde un dictador personalista de izquierda decidió aferrarse al poder tuvo que enfrentarse con una oposición dominada por marxistas-leninistas. Por supuesto, la transición a la democracia venía facilitada por la circunstancia de que grupos pro democráticos dominaran a la vez el gobierno y la oposición. Sin embargo, las diferencias de poder entre reformistas y moderados conformaron el curso del proceso. En 1976, por ejemplo, la oposición española exigió un completo "cambio democrático" o *ruptura* con el régimen franquista, y la creación de un gobierno provisional y una asamblea constitucional para formular un nuevo orden constitucional. Sin embargo, Adolfo Suárez tuvo bastante poder para llevar a cabo este cambio, y dirigir la ardua democratización a través de los mecanismos constitucionales franquistas.[12] Si los grupos democráticos eran fuertes en la oposición pero no en el gobierno, la democratización dependía de hechos que minaran al gobierno y llevaran a la oposición al poder. Si los grupos democráticos eran mayoría en la coalición de gobierno pero no en la oposición, el esfuerzo democratizador podía ser llevado a cabo por la violencia insurgente y por una creciente ansiedad por asaltar el poder por parte de los ultraconservadores, que posiblemente llevara a un golpe de estado.

Las tres interacciones cruciales en los procesos de democratización son las que se dan entre gobierno y oposición, reformistas y extremistas en la coalición de gobierno, y extremistas y moderados en la oposición. En todas las transiciones, estas tres interacciones básicas juegan algún papel. Sin embargo, la relativa importancia y el carácter conflictivo o de cooperación de estas interacciones

varían al contrastarlos con la naturaleza del proceso de transición. En las transformaciones, la interacción entre reformistas y ultraconservadores en el seno de la coalición gubernamental fue de vital importancia, y la transformación solamente sucedió cuando los reformistas fueron más fuertes que los ultraconservadores, si el gobierno fue más fuerte que la oposición y si los moderados fueron más fuertes que los extremistas. Cuando se produjeron las transformaciones, los opositores moderados fueron a menudo incluidos en la coalición de gobierno, mientras que los grupos ultraconservadores que se oponían a la democratización desertaron. En los reemplazos fueron importantes las interacciones entre gobierno y oposición y entre moderados y extremistas; al final la oposición debió ser más fuerte que el gobierno y los moderados más que los extremistas. Una sucesiva deserción de los grupos llevó a menudo a la caída del régimen y a la instauración del sistema democrático. En los traspasos, la interacción principal fue entre reformistas y moderados; ambos tenían un poder bastante aproximado y la posibilidad de dominar los grupos antidemocráticos en su ámbito, ya sea de gobierno o de oposición. En algunos traspasos, el gobierno y la oposición anterior se pusieron de acuerdo para compartir al menos temporalmente el poder.

Transformaciones

En las transformaciones, los que están en el poder en los regímenes autoritarios desempeñan el papel decisivo en el fin de estos regímenes y su cambio por un sistema democrático. La línea entre las transformaciones y los reemplazos es sinuosa, y algunos casos podrían ser legítimamente clasificados en una y otra categoría. En general, sin embargo, las transformaciones explican aproximadamente dieciséis de treinta y cinco transiciones de la tercera ola que ocurrieron o que parecieron iniciarse a fines de los años ochenta. Aquellos dieciséis casos de liberalización o democratización incluyeron cambios de cinco sistemas de partido único, tres dictaduras personalistas y ocho regímenes militares. La transformación requiere que el gobierno sea más fuerte que la oposición. En consecuencia, ocurrió en regímenes militares bien establecidos, donde los gobiernos controlaban claramente los medios de presión, a medias con la oposición y/o con sistemas autoritarios que habían tenido buenos resultados económicos, como en España, Brasil, Taiwan, México y, en comparación con otros estados comunistas, Hungría. Los líderes de aquellas naciones tuvieron el poder de conducir sus países hacia la democracia, si ellos lo querían. En

todos los casos, la oposición era, al menos al comienzo del proceso, marcadamente más débil que el gobierno. En Brasil, por ejemplo, como Stepan observa, cuando "comenzó la liberalización no hubo una política de oposición significativa, ni crisis económica ni colapso del aparato represivo debido a una derrota militar".[13] En Brasil y otros lugares, la gente mejor situada para terminar con el régimen militar eran los líderes de ese mismo régimen, y ellos lo hicieron.

Los casos típicos de transformación fueron España, Brasil y, entre los regímenes comunistas, Hungría. El caso más importante, si se materializa, será la Unión Soviética. La transición brasileña fue "liberalización desde arriba", o "liberalización iniciada desde el régimen".[14] Las dos transiciones difirieron significativamente. En España "era una cuestión de elementos reformistas asociados con la dictadura en el poder, que iniciaron los procesos de cambio político desde dentro del régimen establecido".[15] Sin embargo, las dos transiciones difirieron significativamente en cuanto a su duración. En España, en menos de tres años y medio después de la muerte de Franco un primer ministro democratizador reemplazó a otro liberalizador; la legislatura franquista había votado el fin del régimen; las reformas políticas habían sido respaldadas en un referéndum; los partidos políticos (incluido el Partido Comunista) fueron legalizados; se eligió una nueva asamblea; se diseñó una Constitución democrática y fue aprobada en un referéndum, los actores políticos más importantes lograron acuerdos en la política económica y se realizaron elecciones parlamentarias bajo la nueva Constitución. Se rumorea que Suárez le dijo a su gabinete que "su estrategia se había basado en la rapidez. El había obtenido ventaja al introducir medidas específicas muy rápido, antes de que los *continuistas* del sistema franquista pudieran responder a ellas". Sin embargo, aunque las reformas se desarrollaron en un corto período de tiempo, también adquirieron forma de secuencia. Por lo tanto, también puede argumentarse que "para que las reformas no se tambalearan, Suárez evitó antagonizar simultáneamente a muchos sectores del régimen franquista. El último paquete de reformas democráticas provocó abierta hostilidad por parte de los militares y de otros franquistas duros, pero el presidente (Suárez) había ganado ya en ímpetu y apoyo". En efecto, Suárez siguió entonces una versión muy comprimida del modelo de reforma kemalista: "Estrategia fabiana, tácticas *blitzkrieg*".

En Brasil, por el contrario, el presidente Geisel determinó que el cambio político iba a ser "gradual, lento y seguro". El proceso comenzó al final de la administración Médici en 1973, continuó a través de las administraciones de Geisel y Figueiredo, dio un salto

cualitativo con la instauración de un gobierno civil en 1985 y culminó con la adopción de una nueva Constitución en 1988 y la elección popular de un presidente en 1989. Los movimientos decretados por el régimen hacia la democratización coexistieron con otros tendentes a dar confianza a los sectores duros del ejército y otros núcleos reacios. En efecto, el presidente Geisel y también Figueiredo siguieron una política de dos pasos adelante y uno hacia atrás. El resultado fue una democratización insinuante, en la que el control gubernamental sobre el proceso nunca fue seriamente desafiante. En 1973, Brasil tenía una dictadura militar represiva; en 1989, era una democracia a grandes rasgos. Se acostumbra datar la llegada de la democracia en Brasil en enero de 1985, cuando el colegio electoral eligió un presidente civil. En realidad, sin embargo, no fue una ruptura clara; la genialidad de la transformación brasileña es que es virtualmente imposible decir en qué punto Brasil dejó de ser una dictadura y se transformó en una democracia.

España y Brasil fueron los casos prototípicos del cambio dirigido desde arriba, y en particular el caso español se convirtió en el modelo para las siguientes democratizaciones en Latinoamérica y Europa oriental. En 1988 y 1989, por ejemplo, los líderes húngaros consultaron ampliamente con los líderes españoles cómo introducir la democracia, y en abril de 1989 una delegación fue a Budapest para ser consultada. Seis meses más tarde, un comentarista señalaba las semejanzas en las dos transiciones:

> Los últimos días de la era de Kadar guardan alguna semejanza con el benigno autoritarismo de la decadente dictadura de Franco. Imre Pozgay desempeña el papel del príncipe Juan Carlos en esta comparación. Es el símbolo tranquilizador de la continuidad en medio de un cambio radical. Los expertos económicos liberales, con vínculos en el viejo sistema y en la nueva clase empresarial, proveen una elite tecnocrática para la transición, como la nueva elite burguesa asociada con el Opus Dei lo hizo en España. Los partidos de oposición también aparecen en esta analogía, saliendo de su ocultamiento, de la misma manera como en España volvieron del exilio una vez que estuvieron seguros de que podían hacerlo. Y, como en España, los opositores húngaros —moderados en su estilo, pero radicalmente democráticos en esencia— desempeñan un rol vital en la reinvención de la democracia.[16]

La tercera ola de transformaciones generalmente evolucionó a través de cinco fases importantes, cuatro de las cuales ocurrían dentro del sistema autoritario.

Aparición de reformadores. El primer paso fue la aparición de un grupo de líderes o líderes potenciales dentro del régimen autoritario que creyeron que el movimiento hacia la democracia era deseable o necesario. ¿Por qué llegaron a esta conclusión? Las razones por las que la gente se convierte en reformista democrática cambian mucho de un país a otro, y rara vez estuvieron claras. Sin embargo, pueden agruparse en cinco categorías. Primero, a veces los reformistas llegaban a la conclusión de que los costos de permanecer en el poder —como politizar sus fuerzas armadas, dividir la coalición que los ha apoyado, enredarse con problemas aparentemente insolubles (por lo general económicos) y aumentar la represión— habían alcanzado un punto donde era preferible una salida airosa. Los líderes de los regímenes militares fueron particularmente sensibles a los efectos corrosivos de implicarse políticamente en cuanto a su integridad, profesionalismo, coherencia y estructuras de mando del ejército. "Todos nosotros, directa o indirectamente —observó el general Morales Bermúdez cuando condujo a Perú hacia la democracia—, hemos estado de acuerdo respecto de lo que estaba pasando en esta institución fundamental de nuestra patria y, de la misma manera, en otras instituciones. Y no nos gusta." De manera similar, el general Fernando Matthei, jefe de la fuerza aérea chilena, advirtió: "Si la transición hacia la democracia no se inicia con rapidez, arruinaremos las fuerzas armadas de una manera que no pudo conseguir la infiltración marxista".[17]

Segundo, en algunos casos los reformistas deseaban reducir los riesgos a los que se enfrentarían si se aferraban al poder y finalmente lo perdían. Si la oposición parecía estar ganando fuerza, el acuerdo para una transición democrática era una forma de salir airosos. Era, después de todo, preferible arriesgarse a perder el cargo que arriesgarse a perder la vida.

Tercero, en algunos casos, incluidos India, Chile y Turquía, los líderes autoritarios creyeron que ellos o sus socios no perderían los cargos. Al tener compromisos para restaurar las instituciones democráticas y enfrentarse al declive de la legitimidad y el apoyo, intentaron la renovación de su legitimidad por medio de elecciones organizadas por anticipado para permitir que los votantes los confirmaran en el poder. Este adelanto electoral no tuvo por lo general los resultados apetecidos (véase la discusión de "elecciones sorpresa", pág. 162 y siguientes).

Cuarto, los reformistas creyeron a menudo que la democratización produciría beneficios para su país: aumentaría su legitimidad internacional, reduciría las sanciones de Estados Unidos o de otros países contra su régimen y abriría la puerta a la asistencia económica y militar, la ayuda del Fondo Monetario Internacional,

las invitaciones a Washington y la inclusión en las reuniones internacionales dominadas por los líderes de la alianza occidental.

Finalmente, en muchos casos, incluidos España, Brasil, Hungría, Turquía y otros regímenes militares, los reformistas creyeron que la democracia era la "forma correcta" de gobierno, y que sus países habían evolucionado hasta el punto en que, como otros que son respetados y desarrollados, también tendrían un sistema político democrático.

Los reformistas liberales tendían a ver la liberalización como un camino para desactivar la oposición a su régimen sin democratizarlo por completo. Ellos ablandarían la represión, restaurarían algunas libertades civiles, reducirían la censura, permitirían una discusión más amplia de las decisiones públicas y permitirían a la sociedad civil —asociaciones, iglesias, sindicatos, empresas— una mayor autonomía. Sin embargo, los liberalizadores no querían introducir una participación completa por medio de elecciones competitivas, que podrían acarrear a sus líderes la pérdida del poder. Ellos querían crear un autoritarismo más amable, humano, seguro y estable, sin alterar fundamentalmente la naturaleza del sistema. Algunos reformistas no estaban seguros de hasta dónde deseaban llegar en la apertura política en su país. A veces, también sintieron, indudablemente, la necesidad de velar sus intenciones: los democratizadores intentaron tranquilizar a los ultraconservadores dándoles la impresión de que ellos eran solamente liberalizadores: los liberalizadores intentaron ganar un apoyo popular más amplio por medio de la creación de la sensación de que estaban democratizando. En consecuencia, los debates se centraron en hasta dónde querían llegar "realmente" Geisel, Botha, Gorbachov y otros.

La aparición de los liberalizadores y democratizadores dentro de un sistema autoritario crea una fuerza de primer orden para el cambio político. Sin embargo, también puede tener un efecto secundario. En los regímenes militares, en particular, divide al grupo gobernante y politiza a los militares, y por ello lleva a más oficiales a creer que el "ejército como gobierno" tiene que terminar, para preservar al "ejército como institución". El debate sobre si irse o no del gobierno se convierte en sí mismo en un argumento para alejarse de él.

La obtención del poder. Los reformistas democráticos no sólo tuvieron que estar dentro del régimen autoritario, también tuvieron que estar en el poder en ese régimen. ¿Cómo lo consiguieron? En tres casos, los líderes que crearon el régimen autoritario presidieron la transición a la democracia. En India y Turquía, los regí-

menes autoritarios fueron definidos desde el principio como paréntesis en el modelo democrático formal. Los regímenes fueron de corta vida y finalizaron con elecciones organizadas por los líderes autoritarios con la falsa expectativa de que ellos o los candidatos apoyados por ellos ganarían aquellas elecciones. En Chile, el general Pinochet creó el régimen, permaneció en el poder durante diecisiete años, estableció un prolongado programa para la transición a la democracia, amplió aquel programa con la intención de que los votantes le extendieran el mandato durante ocho años más y cuando no lo hicieron abandonó el poder. De otra manera, los que crearon regímenes autoritarios o los dirigieron durante prolongados períodos de tiempo, no tomaron la iniciativa de acabar con ellos. En todos estos casos, la transformación ocurrió porque los reformistas reemplazaron a los ultraconservadores en el poder.

Los reformistas llegaron al poder en los regímenes autoritarios de tres maneras. Primero, en España y Taiwan, los fundadores y dictadores durante largos años, Franco y Chiang Kai-shek, murieron. Sus sucesores, Juan Carlos y Chiang Ching-kuo, que los reemplazaron en el cargo y que habían sido elegidos por aquéllos, respondieron a los trascendentales cambios económicos y sociales que habían acontecido en sus países y comenzaron el proceso de democratización. En la Unión Soviética, las muertes, en el curso de tres años, de Breznev, Andropov y Chernenko permitieron a Gorbachov llegar al poder. En cierto sentido, Franco, Chiang y Breznev murieron a tiempo. Deng Xiao Ping no lo hizo.

En Brasil y México, el mismo sistema autoritario adoptó las medidas necesarias para un cambio regular en la dirección. Esto permitió la aceptación del poder por los reformistas, posible pero no necesaria. En Brasil, como hemos señalado anteriormente, existían dos facciones entre los militares. La represión alcanzó su cima entre 1969 y 1972, durante la presidencia del general Médici, del sector duro. Al fin de su mandato, en una importante lucha dentro del escalafón militar, el grupo más blando —Sorbona— pudo asegurar la designación del general Ernesto Geisel como presidente, en parte porque su hermano era ministro de Guerra. Guiado por su jefe y aliado, el general Golbery do Couto e Silva, Geisel comenzó el proceso de democratización, y actuó decisivamente para asegurar que sería sucedido, a su vez, en 1978, por un miembro del grupo Sorbona, el general João Batista Figueiredo. En México, a la salida en 1981 del presidente José López Portillo siguió la práctica típica de seleccionar a su ministro de Planificación y Presupuesto, Miguel de la Madrid, como su sucesor. De la Madrid era un liberalizador económico y político y, rechazando a candidatos más tradicionales

Cuadro 3.2

País	Líder	Cambio	Líder reformista I
Nigeria	Gowon	julio 1975 golpe	Murtala Mohammed
Ecuador	Rodríguez Lara	enero 1976 golpe	Poveda
Perú	Velasco	agosto 1975 golpe	Morales Bermúdez
Brasil	Médici	marzo de 1974 sucesión	Geisel
Guatemala	Ríos Montt	agosto de 1983 golpe	Mejía
España	Franco	noviembre de 1975 muerte	Juan Carlos
	Carrero Blanco	diciembre de 1973 muerte	Arias
Taiwan	Chiang Kai-shek	abril de 1975 muerte	Chiang Ching kuo
Hungría	Kadar	mayo de 1988 desalojo	Grosz
México	Portillo	diciembre de 1982 sucesión	De la Madrid
Sudáfrica	Vorster	septiembre de 1978 desalojo	Botha
URSS	Chernenko	marzo de 1985 muerte	Gorbachov
Bulgaria	Zhivkov	noviembre de 1989 desalojo	Mladenov

Cambio de líderes y reformas, 1973-1990

Cambio	Líder reformista II	Primera elección democrática
febrero 1976 muerte	Obasanjo	agosto de 1979
—	—	abril de 1979
—	—	mayo de 1980
marzo de 1979 sucesión	Figueiredo	enero de 1985
—	—	diciembre de 1985
—	Juan Carlos	marzo de 1979
julio de 1976 desalojo	Suárez	
enero de 1988 muerte	Lee Teng-hui	
mayo-octubre de 1989 desalojo	Nyerspozsgay	marzo de 1990
diciembre de 1988 sucesión	Salinas	
septiembre de 1989 desalojo	de Klerk	
—	—	junio de 1990

Maung, tomó el control del gobierno, suprimió de forma sangrienta las manifestaciones y terminó con el movimiento liberalizador.

El dilema de los liberalizadores se reflejó en la experiencia de P. W. Botha y Mijail Gorbachov. Ambos líderes introdujeron grandes reformas liberalizadoras en sus sociedades. Botha llegó al poder en 1978 con el lema "adaptarse o morir", y legalizó los sindicatos clandestinos, revocó las leyes matrimoniales, estableció zonas mixtas de comercio, garantizó la ciudadanía a los negros de las ciudades y les permitió adquirir títulos de propiedad, redujo sustancialmente el *apartheid*, aumentó significativamente las inversiones en la educación de los negros, abolió las leyes anteriores y creó consejos ciudadanos integrados por blancos elegidos y pequeños parlamentos que representaban a los mestizos y a los asiáticos, aunque no a los negros. Gorbachov permitió el debate público, redujo en gran medida la censura, recortó considerablemente el poder del aparato del Partido Comunista e introdujo, al menos, modestas formas de responsabilidad de gobierno para una legislatura electa. Ambos líderes dieron a sus sociedades nuevas constituciones que incorporaban muchas reformas y también crearon nuevos y muy poderosos poderes presidenciales que fueron asumidos por los presidentes. Sin embargo, parece probable que ni Botha ni Gorbachov desearan cambios fundamentales en su sistema de gobierno. Sus reformas fueron diseñadas para mejorar y moderar, pero también para ayudar al sistema vigente y hacerlo más aceptable para sus sociedades. Ellos mismos lo dijeron repetidas veces. Botha no intentó terminar con el poder blanco; Gorbachov no intentó terminar con el poder comunista. Como los liberales reformistas, ellos quisieron cambiar, pero también preservar los sistemas que dirigían y en cuya burocracia habían invertido buena parte de su carrera.

Las reformas liberalizadoras, pero no democratizadoras, de Botha estimularon las exigencias de los negros sudafricanos a favor de su total incorporación al sistema político. En septiembre de 1984, las ciudades negras entraron en erupción mediante protestas que condujeron a la violencia, la represión y la intervención de las fuerzas militares. Simultáneamente, cesaron los esfuerzos por realizar reformas, y "Botha el reformista", pasó a ser visto rápidamente como "Botha, el represor". El proceso de reformas sólo se repitió en 1989, cuando Botha fue reemplazado por F. W. de Klerk, cuyas reformas más amplias provocaron las críticas de Botha y su destitución por el Partido Nacional. En 1989 y 1990, las reformas liberalizadoras pero no democratizadoras de Gorbachov estimularon similares rebeliones, protestas y violencia en la Unión Soviética. Como en Sudáfrica, grupos étnicos lucharon entre sí y contra

la autoridad del gobierno central. El dilema para Gorbachov estaba claro. Avanzar más hacia una democratización a gran escala significaría no solamente el fin del poder comunista en la Unión Soviética, sino muy probablemente el fin de la Unión Soviética. Reprimir duramente las protestas significaría el fin de sus esfuerzos de reforma económica, de sus progresos en las relaciones con Occidente y de su imagen mundial de líder creativo y humano. Andrei Sajarov expuso con claridad a Gorbachov en 1989: "Detenerse en situaciones como ésta es casi imposible. El país y usted a nivel personal están en una encrucijada: intensificar el proceso de cambio al máximo o intentar mantener bajo control el sistema administrativo con todas sus cualidades".[22]

Allí donde se intentó, la liberalización estimuló el deseo democratizador en algunos grupos y el deseo de represión en otros. La experiencia de la tercera ola sugiere que el autoritarismo liberalizador no logra un equilibrio estable: la mitad de la casa no se sostiene.

Legitimidad tardía: someter a los ultraconservadores. Alcanzar el poder permitió a los reformistas comenzar la democratización, pero no eliminó la posibilidad de que los ultraconservadores hostigaran a los reformistas. Los elementos ultraconservadores de lo que había sido la coalición gobernante —el "búnker" franquista en España, los militares de la línea dura en Brasil y en otros países latinoamericanos, los estalinistas en Hungría, la vieja guardia en la KMT, los caciques y la burocracia en el PRI, el ala *Verkrampte* del Partido Nacional— no cedieron fácilmente. En el gobierno, en el ejército y en las burocracias partidistas, los ultraconservadores trabajaron para detener o retrasar los procesos de cambio. En los sistemas pluripartidistas —Brasil, Ecuador, Perú, Guatemala, Nigeria y España—, los grupos ultraconservadores del ejército intentaron golpes de estado e hicieron otros esfuerzos por expulsar a los reformistas del poder. En Sudáfrica y Hungría, las facciones de ultraconservadores se infiltraron en los partidos mayoritarios cambiándoles por medio de la traición los principios básicos en los que se basaban.

Lo gobiernos reformistas intentaron neutralizar a la oposición ultraconservadora debilitando, dando confianza y transformando a los ultraconservadores. A menudo, neutralizar la resistencia ultraconservadora requirió una concentración de poder en el jefe del Ejecutivo. Geisel se afirmó como "el dictador de la *abertura*", para forzar a los militares brasileños a retirarse de la política.[23] Juan Carlos ejerció su poder y sus prerrogativas al máximo al llevar a España a la democracia, especialmente en la sorprendente

elección de Suárez como primer ministro. Botha y Gorbachov, como hemos visto, crearon nuevas funciones presidenciales para sí mismos. Salinas reafirmó enormemente su poder durante sus primeros años como presidente de México.

El primer paso seguido por los líderes reformistas fue purgar el gobierno, el ejército y, si fuera necesario, las burocracias partidistas reemplazando a los ultraconservadores en altos cargos con partidarios de la democracia. Esto se llevó a cabo, en general, de manera selectiva, para no provocar una fuerte reacción y promover fisuras en las filas de los ultraconservadores. No sólo intentaron debilitarlos: los líderes reformistas también intentaron darles confianza y convertirlos. En los regímenes militares, los reformistas argumentaron que era el momento de retirarse, tras un necesario pero limitado paréntesis autoritario, y volver a los principios democráticos que eran la base del sistema político de sus países. En este sentido, apelaron a un "retorno a la legitimidad". En los sistemas autoritarios no militares, los reformistas invocaron "la vuelta a la legitimidad" y pusieron el acento en los elementos de continuidad con el pasado.[24] En España, por ejemplo, la monarquía se restableció, y Suárez se remitió a las cláusulas de la constitución franquistas para abolir esa misma constitución: ningún franquista pudo reclamar que hubiera irregularidades de procedimiento. En México y Sudáfrica, los reformistas del PRI y el Partido Nacional se forjaron a sí mismos en la tradición de aquellos partidos. En Taiwan, el KMT recurrió a los tres principios de Sun Yat-Sen.

La vuelta a la legitimidad tuvo dos aspectos y dos efectos: legitimó el nuevo orden porque fue un producto del viejo, y legitimó retrospectivamente el viejo orden porque había producido el nuevo. Obtuvo consenso de todos, salvo de los extremistas de la oposición, que no aceptaron ni el viejo orden autoritario ni el nuevo democrático. Los reformistas también convencieron a los ultraconservadores de que ellos estaban tomando ventaja sobre la oposición radical, y así minimizaron la inestabilidad y la violencia. Suárez, por ejemplo, pidió al ejército español que le apoyara por esas razones, y los altos cargos del ejército aceptaron la transición porque "no había ilegitimidad, desorden en las calles, intentos significativos de romper el orden ni subversión". Inevitablemente, también descubrieron que, como lo señaló Geisel, ellos "no podían avanzar sin algunos retrocesos", y que, por lo tanto, en ocasiones como en el "Paquete de abril" de 1977 en Brasil, tenían que hacer concesiones a los ultraconservadores.[25]

Ganarse a la oposición. Una vez en el poder, normalmente los reformistas democráticos intentaron iniciar con rapidez el proceso

de democratización. Corrientemente, esto incluía consultas con los líderes de la oposición, los partidos políticos y los grupos sociales e institucionales más importantes. En ciertas instancias se llevaron a cabo negociaciones relativamente formales, y se lograron pactos o acuerdos explícitos. En Ecuador y Nigeria, el gobierno designó comisiones que desarrollaron planes y políticas para el nuevo sistema. En España, Perú, Nigeria y finalmente Brasil se eligieron asambleas que diseñaron nuevas constituciones. En muchos casos se convocaron referéndum para recabar el apoyo a las reformas constitucionales.

Cuando los reformistas incluyeron a los ultraconservadores dentro de la coalición del gobierno, tuvieron que reforzarse a sí mismos buscando apoyo en la oposición, ampliando el espectro político y apelando a los nuevos grupos que se habían vuelto políticamente activos como resultado de la apertura. Hábiles reformistas usaron la creciente presión de estos grupos pro democráticos para debilitar a los ultraconservadores, y usaron los intentos golpistas ultraconservadores, tanto como las invitaciones a compartir el poder, para fortalecer a los grupos moderados de la oposición.

Para lograr estos fines, los reformistas en el gobierno negociaron con los principales grupos de la oposición, y llegaron a acuerdos explícitos o tácitos con ellos. En España, por ejemplo, el Partido Comunista reconoció que era demasiado débil para seguir una "política radical *rupturista*", y en su lugar avanzó con una "ruptura pactada", aunque el pacto fue "puramente tácito". En octubre de 1977, Suárez consiguió el acuerdo de los partidos Comunista y Socialista en el Pacto de la Moncloa, que consistió en una mezcla de medidas de gran austeridad económica y algunas reformas sociales. Las negociaciones secretas con Santiago Carrillo, el principal líder comunista, "colmaron las expectativas de los líderes del PCE (Partido Comunista Español) de estar cerca de los mecanismos de poder, y aseguraron su apoyo a las medidas de austeridad".[26] En Hungría, tuvieron lugar negociaciones explícitas en otoño de 1989 entre el Partido Comunista y la Mesa de la Oposición, que representaba a los principales partidos y grupos políticos. En Brasil se desarrollaron acuerdos informales entre el gobierno y los partidos de oposición, el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) y el Partido Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). En Taiwan, en 1986, el gobierno y la oposición llegaron a un acuerdo sobre los parámetros dentro de los cuales tendría lugar el cambio político y, en una conferencia de una semana de duración en julio de 1990, se pusieron de acuerdo sobre un programa completo de democratización.

La moderación y la cooperación por parte de la oposición democrática —su compromiso en el proceso como socio menor— fue esencial para el buen resultado de la transformación. En casi todos los países, los principales partidos de la oposición —el MDB - PMDB en Brasil, los socialistas y comunistas en España, el Partido Demócrata Progresista (PDP) en Taiwan, el Foro Cívico en Hungría, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) en Perú, los demócrata cristianos en Chile— fueron dirigidos por líderes moderados y siguieron políticas moderadas, a veces frente a considerables provocaciones por parte de los grupos de ultraconservadores en el gobierno.

El resumen de lo que ocurrió en Brasil, hecho por Skidmore, capta con claridad las principales relaciones implicadas en el proceso de transformación:

> Al final, la liberalización fue el fruto de una relación intensamente dialéctica entre el gobierno y la oposición. Los militares que favorecieron la *abertura* tenían que proceder con prudencia, por temor a provocar a los de la línea dura. Su apertura a la oposición estuvo diseñada para entrevistarse con los elementos "responsables", y además mostrarles que había moderados dispuestos a cooperar con el gobierno. Al mismo tiempo, la oposición presionaba constantemente al gobierno para terminar con sus excesos arbitrarios, recordando de esa manera a los militares que su gobierno carecía de legitimidad. Mientras tanto, los moderados de la oposición debían recordar a los radicales que ellos harían el juego a los ultraconservadores de la línea dura si los presionaban demasiado. Estas relaciones políticamente complejas funcionaron con buenos resultados, porque hubo consenso entre militares y civiles en favor de un retorno a un sistema (casi) políticamente abierto.[27]

Guía para democratizadores 1: reformar los sistemas autoritarios

La principal lección de la transformación española, brasileña y otras transiciones, para los reformistas democráticos en los gobiernos autoritarios, incluye los siguientes puntos:

> (1) Asegurar la base política. Tan pronto como sea posible, sitúe a los que apoyan la democratización en posiciones clave de poder en el gobierno, el partido y el ejército.
>
> (2) Mantenga una legalidad tradicional, es decir, haga cambios a través de los procedimientos establecidos por el régimen no democrático, y tranquilice a los grupos ultraconservadores con concesiones simbólicas, siguiendo el método de dos pasos adelante, uno hacia atrás.

(3) Desvíe gradualmente su propio apoyo, de modo que se reduzca la dependencia hacia los grupos del gobierno que se oponen al cambio, y se amplíe su base en dirección a los grupos de oposición que apoyan la democracia.

(4) Esté preparado para que los ultraconservadores adopten alguna medida extrema para detener el cambio (por ejemplo, un intento de golpe) —incluso estimúlelos a hacerlo—, y entonces caiga sobre ellos con fuerza, aislando y desacreditando a los opositores más extremados al cambio.

(5) Tome y conserve el control de las decisiones en el proceso de democratización. Solamente dirija desde una posición de fuerza, y nunca introduzca medidas democratizadoras en respuesta a presiones obvias por parte de los grupos de oposición más radicalizados.

(6) Conserve bajas las expectativas sobre cómo hacer que el cambio avance; hable en términos de mantener un proceso dinámico en vez de alcanzar una utopía democrática completamente desarrollada.

(7) Anime el desarrollo de un partido de oposición moderado y responsable, que sea aceptado por los grupos clave de la sociedad (incluyendo al ejército) como una alternativa de gobierno aceptable y no amenazadora.

(8) Cree una sensación de inevitabilidad sobre el proceso de democratización, de modo que sea ampliamente aceptado, como una necesidad y un camino natural de desarrollo aun si para alguna gente resulta indeseable.

Reemplazos

Los reemplazos implican un proceso de transformaciones muy diferente. Los reformistas dentro del régimen son débiles, o no existen. Los elementos dominantes en el gobierno son ultraconservadores opuestos al cambio de régimen de manera acérrima. En consecuencia la democratización depende del hecho de que la oposición gane fuerza y el gobierno la pierda hasta que caiga o sea derrocado. Los grupos de opositores precedentes llegan al poder, y entonces el conflicto a menudo entra en una nueva fase, cuando los grupos en el nuevo gobierno luchan entre ellos sobre la naturaleza del régimen que desean establecer. En resumen, el reemplazo implica tres fases distintas: la lucha por producir la caída, la caída y la lucha después de la caída.

La mayoría de las democratizaciones de la tercera ola requirieron alguna cooperación de los que estaban en el poder. Sólo ocurrieron seis reemplazos hasta 1990. Los reemplazos fueron raros en las transiciones de los sistemas de partido único (uno sobre once casos) y en los regímenes militares (dos sobre dieciséis), y

más comunes en las transiciones de las dictaduras personalistas (tres sobre siete). Como ya hemos visto, salvo alguna excepción (Gandhi, Evren, Pinochet), los líderes que crearon regímenes autoritarios no los desmantelaron personalmente. Los cambios de dirección dentro de los sistemas autoritarios fueron mucho más posibles en los regímenes militares, a través de golpes "segunda fase" o, en los sistemas de partido único, a través de la sucesión regular o de la acción de órganos partidistas. Sin embargo, los dictadores personalistas rara vez se retiraron voluntariamente, y la naturaleza de su poder —personal más que militar u organizativo— hizo difícil a sus oponentes dentro del régimen derribarlos y, además, hizo imposible que tales oponentes existieran en número significativo o que adquirieran fuerza. El dictador personalista intentó permanecer hasta su muerte o hasta que el mismo régimen llegara a su fin. La vida del régimen se identificaba con la vida del dictador. Política y a la vez literalmente (por ejemplo, Franco y Ceausescu), las muertes del dictador y del régimen coincidían.

Los reformistas democráticos fueron notablemente débiles, o suprimidos por los regímenes autoritarios que desaparecieron al ser reemplazados. En Argentina y en Grecia, los líderes liberalizadores Viola y Papadopoulos fueron arrancados del poder, y les sucedieron militares de la línea dura. En Portugal, Caetano inició algunas reformas liberalizadoras y fue derrocado por ellas. En Filipinas, Rumania y Alemania oriental, los entornos de Marcos, Ceausescu y Honecker encerraban a algunos demócratas y hasta liberales. En los seis casos, los ultraconservadores monopolizaron el poder, y no hubo casi ninguna posibilidad de iniciar reformas desde el régimen.

Un sistema autoritario existe porque el gobierno es políticamente más fuerte que la oposición. Es reemplazado cuando el gobierno se vuelve más débil que la oposición. De esta manera, los reemplazos requieren que la oposición acose al gobierno, e invierta el balance de poder a su favor. Cuando se iniciaron, los regímenes autoritarios comprendidos en la tercera ola fueron casi siempre populares y ampliamente apoyados. Por lo general, tenían el apoyo de una amplia coalición de grupos. Con el tiempo, sin embargo, como sucede con cualquier gobierno, su fuerza se deterioró. Los regímenes militares griego y argentino sufrieron la humillación de la derrota militar. Los regímenes portugués y filipino no pudieron ganar la guerra de la contrainsurgencia, y el régimen filipino creó un mártir y amañó unas elecciones. El régimen rumano siguió un rumbo que creó profundos antagonismos en su pueblo, y se aisló de él; de ese modo se hizo vulnerable al efecto acumulativo de bola de nieve del movimiento antiautoritario que reco-

rría Europa oriental. El caso de Alemania oriental es más ambiguo. Aunque el régimen tuvo un éxito relativo en algunos aspectos, la inevitable comparación con Alemania occidental era una debilidad intrínseca, y la apertura de las fronteras a través de Hungría minó con fuerza la autoridad del régimen. La dirección del partido dimitió a comienzos de diciembre de 1989, y un gobierno interino la reemplazó. Sin embargo, la autoridad del régimen se había evaporado, y con ella las razones para el estado de Alemania oriental.

La erosión del apoyo al régimen se producía a veces de forma arbitraria, pero dado el carácter represivo de los regímenes autoritarios, generalmente ocurría de manera encubierta. Los líderes autoritarios a veces no advertían cuán impopulares eran. El descontento encubierto se manifestaba cuando algún acontecimiento actuaba de resorte y ponía de manifiesto la debilidad del régimen. En Grecia y Argentina fue la derrota militar. En Portugal y Alemania oriental fue el viraje explícito contra el régimen de su última fuente de poder: la armada en Portugal, la Unión Soviética en Alemania oriental. Las acciones de los turcos, los británicos, los militares portugueses y Gorbachov galvanizaron y pusieron de manifiesto el descontento hacia el régimen de otros grupos en aquellas sociedades. En todos esos casos, sólo unos pocos grupos débiles se reunieron para apoyar al régimen. Mucha gente se había vuelto contraria al régimen, pero, por su carácter autoritario, se requería un hecho disparador para cristalizar ese descontento.

Los estudiantes son la oposición tradicional: ellos se oponen a cualquier régimen que exista en su sociedad. Por sí solos, sin embargo, no hacen caer ningún régimen. La pérdida de apoyo sustancial por parte de otros grupos de la población hizo que fueran reprimidos por la policía y el ejército en Grecia en noviembre de 1973, en Birmania en septiembre de 1988 y en China en junio de 1989. Los militares son el último apoyo de los regímenes. Si ellos retiran su apoyo, si organizan un golpe contra el régimen o si rechazan usar la fuerza contra aquellos que intentan derrocar al régimen, el régimen cae. Entre la perpetua oposición de los estudiantes y el necesario apoyo de los militares hay otros grupos cuyo apoyo u oposición al régimen dependen de las circunstancias. En los sistemas autoritarios no comunistas, como el de Filipinas, aquellos grupos tienden a manifestar su descontento en forma de secuencia. El descontento de los estudiantes fue seguido en líneas generales por el de los intelectuales, y luego por los líderes de los partidos políticos que existían anteriormente, muchos de los cuales podían haber apoyado o aceptado la recuperación del control por parte del gobierno autoritario. Normalmente, los niveles

amplios de la clase media —trabajadores calificados, profesionales, pequeños comerciantes, propietarios— se convirtieron en aliados. En un país católico, los dirigentes eclesiásticos también fueron precursores y efectivos oponentes del régimen. Si los sindicatos existían, y no habían sido totalmente controlados por el gobierno, en algún momento se unieron a la oposición. Así también, y lo más importante, lo hicieron grupos de empresarios significativos y la burguesía. Como resultado, Estados Unidos y otro país extranjero se mostraron descontentos. Finalmente, y de manera concluyente, los militares decidieron no sostener al gobierno, o actuar junto a la oposición contra el gobierno.

En consecuencia, en cinco o seis reemplazos con excepción de Argentina, el descontento militar fue fundamental para hacer caer al régimen. En las dictaduras personalistas de Portugal, Filipinas y Rumania, este descontento militar fue promovido por las políticas dictatoriales que debilitaron el profesionalismo militar, politizando y corrompiendo los cuerpos de oficiales y creando fuerzas de seguridad y paramilitares competitivas. La oposición al gobierno solía extenderse (Portugal fue la única excepción) normalmente antes de que el ejército abandonara el gobierno. Si el descontento no se extendió era o bien porque las fuentes más probables de oposición —la clase media, la burguesía, los grupos religiosos— eran pequeños y débiles, o bien porque el régimen tenía el apoyo de esos grupos, normalmente como resultado del éxito de políticas de desarrollo económico. En Birmania y China, las fuerzas armadas suprimieron brutalmente protestas que estaban dirigidas mayoritariamente por los estudiantes. En las sociedades más desarrolladas económicamente, la oposición al autoritarismo consiguió desarrollar un apoyo más amplio. Cuando esta oposición tomó las calles en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, los militares no dispararon sobre estos grupos ampliamente representativos de sus ciudadanos.

Una imagen popular de las transiciones democráticas es la de que un gobierno represivo es derrocado por el "poder popular", las movilizaciones masivas de ciudadanos ultrajados que piden y al final fuerzan un cambio de régimen. Se produjo alguna forma de acción de masas en casi todos los cambios de régimen de la tercera ola. Sin embargo, manifestaciones masivas, protestas y huelgas tuvieron papeles protagonistas en sólo seis transiciones, ya finalizadas o a mitad de camino a fines de los años ochenta. Serían los reemplazos en Filipinas, Alemania oriental y Rumania, y los traspasos de poder en Corea, Polonia y Checoslovaquia. En Chile, las frecuentes acciones de masas intentaron, sin éxito, alterar el plan de Pinochet para la transformación. Sólo en Alemania oriental tanto la

"salida" como el "hacerse oír", según los términos de Hirscheman, jugaron papeles importantes, con protestas que tomaron la forma, primero, de salidas masivas del país de los ciudadanos, y luego manifestaciones masivas en las calles de Leipzig y Berlín.

En Filipinas, Portugal, Rumania y Grecia, cuando el régimen se hundió, lo hizo rápidamente. Un día el gobierno autoritario estaba en el poder, y al día siguiente no lo estaba. En Argentina y Alemania oriental, los regímenes autoritarios fueron rápidamente deslegitimados, pero se aferraron al poder mientras intentaban negociar los términos del cambio de régimen. En Argentina, el gobierno militar del general Reynaldo Bignone, que comenzó en julio de 1982 inmediatamente después de la derrota de las Malvinas, tuvo un "éxito relativo" en mantener algún control del régimen durante los seis meses de transición. Sin embargo, en diciembre de 1982 la creciente oposición y el desarrollo de organizaciones de oposición llevaron a protestas de masas, una huelga general, el plan de Bignone de convocar a elecciones y el rechazo por los partidos de la oposición de los términos propuestos por los militares para la transferencia del poder. La autoridad del débil gobierno militar continuó deteriorándose, hasta que fue reemplazado por Alfonsín, elegido en octubre de 1983. "El gobierno militar se quebró —observó un autor—; no tuvo influencia sobre la elección de candidatos o la elección misma, no excluyó a nadie ni se reservó poderes o prerrogativas de veto para el futuro. Por añadidura, fue imposible garantizar su autonomía en relación con el futuro gobierno constitucional ni la promesa de una futura política militar, y, aun menos —dado el candidato que ganó—, las bases para un acuerdo sobre la continuación de la lucha contra la guerrilla."[28] En Alemania oriental, una situación similar sucedió a comienzos de 1990, con un gobierno comunista débil y desacreditado aferrado al poder, y su primer ministro, Hans Modrow, jugando el papel de Bignone.

El énfasis en las transformaciones mediante procedimientos de continuidad y una legitimidad basada en la tradición estuvo ausente en los reemplazos. Las instituciones, los procedimientos, las ideas y los individuos conectados con el régimen anterior fueron, en cambio, considerados contaminados y el énfasis se puso en una clara y limpia ruptura con el pasado. Los sucesores de los gobernantes autoritarios basaron su gobierno en la "legitimidad progresiva", sus disposiciones para el futuro y su falta de compromiso o conexiones con el régimen anterior.

En las transformaciones y traspasos, los líderes de los regímenes autoritarios dejaron la política y volvieron tranquilamente a los cuarteles o a la vida privada, con algún respeto y dignidad. En

contraste, los líderes autoritarios que perdieron poder a través de los reemplazos sufrieron un destino menos grato. Marcos y Caetano fueron forzados a exiliarse. Ceausescu fue ejecutado sumariamente. Los oficiales militares que gobernaron Grecia y Argentina fueron procesados y condenados a penas de prisión. En Alemania oriental se castigó a Honecker y a otros líderes anteriores, en notable contraste con la ausencia de tales acciones en Polonia, Hungría y Checoslovaquia. Los dictadores destituidos por la intervención extranjera en Granada y Panamá fueron sometidos de manera similar a la persecución y castigados.

El desmoronamiento pacífico de un régimen autoritario produce habitualmente un glorioso aunque breve momento de euforia pública, de claveles y champaña, ausente en las transformaciones. En Grecia y en Filipinas, el vacío se llenó rápidamente mediante el ascenso al poder de Karamanlis y Aquino, líderes políticos populares que guiaron a sus países hacia la democracia. En Irán, el vacío de autoridad fue cubierto por el ayatollah, que orientó a Irán hacia un destino aún incierto. En Argentina y Alemania oriental, los gobiernos de Bignone y Modrow cubrieron débilmente el interinato entre la caída del régimen autoritario y la elección de gobiernos democráticos.

Antes de la caída, los grupos de la oposición estaban unidos por su deseo de derrocar al régimen. Después, aparecen divisiones entre ellos, y luchan por la distribución del poder y la naturaleza del nuevo régimen que se va a establecer. El destino de la democracia será determinado por el poder relativo de los moderados democráticos y los antidemocráticos radicales. En Argentina y Grecia, los regímenes autoritarios no estuvieron en el poder durante mucho tiempo, los partidos políticos reaparecieron rápidamente y existió un aplastante consenso entre los líderes y los grupos políticos sobre la necesidad de restablecer rápidamente las instituciones democráticas. En Filipinas, la oposición a la democracia fue mínima, aparte de la insurrección del NPA.

En Nicaragua, Irán, Portugal y Rumania, el abrupto final de las dictaduras provocó luchas entre los grupos de oposición y los partidos políticos sobre quién ejercería el poder y qué tipo de régimen habría que instituir. En Nicaragua e Irán, los demócratas moderados perdieron. En Portugal, como hemos visto al comenzar este libro, existía un estado de latencia revolucionaria entre abril de 1974 y noviembre de 1975. Era completamente posible una consolidación del poder por parte de la coalición antidemocrática y marxista-leninista del Partido Comunista y los oficiales izquierdistas. Al final, tras intensas luchas entre facciones militares, movilizaciones de masas, manifestaciones y huelgas, la

acción militar capitaneada por Eanes situó a Portugal en el camino democrático. "Lo que comenzó como un golpe —como observa Robert Harvey— se convirtió en una revolución, que fue detenida por una reacción antes de que se convirtiera en anarquía. La democracia nació tras este proceso."[29]

En Portugal, las opciones oscilaban entre la democracia burguesa y la dictadura marxista-leninista. En 1990, las opciones en Rumania eran menos claras, pero la democracia tampoco era inevitable. La falta de una organización efectiva de los partidos de oposición, la ausencia de una experiencia democrática previa, la violencia implicada en la caída de Ceausescu y el profundo deseo revanchista contra la gente asociada a la dictadura se combinaron con el amplio compromiso de gran parte de la población con dicha dictadura y gran número de líderes del nuevo gobierno que habían formado parte del viejo régimen; todo esto no era un buen augurio para la instauración de la democracia. A fines de 1989 algunos rumanos comparaban con entusiasmo lo que estaba sucediendo en su país con lo que había sucedido doscientos años antes en Francia. También podían haber observado que la Revolución Francesa terminó en una dictadura militar.

Guía para democratizadores 2: derrocar a los regímenes autoritarios

La historia de los reemplazos sugiere la siguiente guía para los opositores demócratas moderados que intenten derrocar a un régimen autoritario:*

(1) Centrar la atención sobre la ilegitimidad o dudosa legitimidad del régimen autoritario: éste es su punto más vulnerable. Atacar al régimen en aspectos generales que conciernen a áreas más amplias, como la corrupción y la crueldad. Si el régimen está consiguiendo buenos resultados (particularmente en lo económico) estos ataques no van a ser efectivos. Cuando se tambalee su rendimiento (como acos-

* Myron Weiner ha formulado un conjunto de recomendaciones semejante y más conciso: "Para aquellos que desean la democratización, la lección es ésta: movilizar en gran escala una oposición no violenta al régimen, conseguir apoyo del centro y, si fuera necesario, de la derecha conservadora, contener a la izquierda y sacarla del punto dominante de la acción a cumplir, beneficiar a sectores del ejército, mantener una relación cordial con los medios de información y presionar a Estados Unidos para que apoye el movimiento". "Empirical Democratic Theory and The Transition from Authoritarianism to Democracy", *PS* 20 (otoño de 1987), pág. 866.

tumbra pasar), remarcar su ilegitimidad se convierte en el procedimiento más importante para desestabilizarlo en el poder.

(2) Como los gobernantes democráticos, los autoritarios crean con el tiempo sus propios enemigos. Anime a estos grupos descontentos a apoyar la democracia como una alternativa necesaria al régimen actual. Haga especiales esfuerzos por enrolar a hombres de negocios, profesionales de clase media, figuras religiosas y dirigentes de partidos políticos, muchos de los cuales habrán apoyado la creación del régimen autoritario. Cuanto más "respetable" y "responsable" aparezca la oposición, más fácil será ganar más adeptos.

(3) Cultive a los generales. En última instancia, que el régimen se derrumbe o no dependerá de si ellos apoyan al régimen; se unen a usted en la oposición, o se mantienen al margen. El apoyo de los militares puede resultar una ayuda cuando llegue la crisis, pero todo lo que usted necesita es el compromiso de los militares de que no van a defender al régimen.

(4) Practique y predique la no violencia (véanse las páginas 180-1). Entre otras cosas, esto le hará más fácil ganarse la simpatía de las fuerzas de seguridad: a los soldados no les gusta la gente que prepara cócteles Molotov contra ellos.

(5) Aproveche cada oportunidad para expresar su oposición al régimen, incluida la participación en las elecciones que él organiza (véase la pág. 171).

(6) Desarrolle contactos con los medios de información extranjeros, las organizaciones de derechos humanos y las organizaciones supranacionales, como las iglesias. En especial, movilice el apoyo de Estados Unidos. Los congresistas norteamericanos siempre están buscando causas morales para conseguir publicidad y usarlas contra el gobierno norteamericano. Exagere su causa ante ellos, y proporcióneles material televisivo y fotográfico de sus propios discursos.

(7) Promueva la unidad entre los grupos de la oposición. Intente crear una organización que los comprenda y los proteja, lo que facilitará la cooperación entre esos grupos. Esto resulta difícil porque, como en los ejemplos de Filipinas, Chile, Corea y Sudáfrica, los gobernantes autoritarios a menudo son expertos en promover la desunión de sus opositores. Una prueba de su capacidad para convertirse en un líder democrático de su país consiste en su habilidad de superar esos obstáculos y asegurar en cierta medida la unidad de la oposición. Recuerde esta sentencia de Gabriel Almond: "Los grandes líderes son los constructores de grandes coaliciones".[30]

(8) Cuando el régimen autoritario cae, esté preparado para llenar rápidamente el vacío de autoridad. Esto puede hacerse de varias maneras: poniendo en escena a un líder popular, carismático y democráticamente orientado; organizando rápidamente elecciones populares para proporcionar legitimidad al nuevo gobierno y construyendo una legitimidad internacional para obtener el apoyo de los elementos extranjeros y supranacionales (organismos internacionales, Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea, la Iglesia Católica). Reco-

nozca si algunos de sus recientes compañeros de coalición querrían establecer una nueva dictadura propia, y organice tranquilamente los apoyos de la democracia para contar con su esfuerzo si se materializa aquélla.

TRASPASOS

En los traspasos de poder, la democratización se produce por la acción combinada de gobierno y oposición. Dentro del gobierno, el equilibrio entre conservadores y reformistas es tal que el gobierno quiere negociar un cambio de régimen —a menos que la situación de predominio ultraconservador lleve al reemplazo—, pero no quiere iniciar el cambio de régimen. Tiene que ser presionado o empujado a negociaciones formales o informales con la oposición. Dentro de la oposición, los demócratas moderados son lo bastante fuertes como para prevalecer sobre los antidemocráticos radicales, pero no tanto como para derrocar al gobierno. Por eso pueden ver ventajas en la negociación.

Aproximadamente once de treinta y cinco liberalizaciones y democratizaciones que ocurrieron o comenzaron en los años setenta y ochenta se aproximaron al modelo del traspaso. Los casos más notables fueron Polonia, Checoslovaquia, Uruguay y Corea; el cambio de régimen en Bolivia, Honduras, El Salvador y Nicaragua también implicó elementos significativos de desplazamiento. En El Salvador y Honduras, las negociaciones fueron en parte con el gobierno de Estados Unidos, que actuó como un sustituto de los democráticos moderados. En 1989 y 1990, Sudáfrica comenzó un proceso de traspaso, y Mongolia y Nepal se movieron en esa dirección. Algunos rasgos de los traspasos estuvieron también presentes en Chile. Sin embargo, el régimen de Pinochet era fuerte para resistir a la presión de la oposición para negociar la democratización, y se adhirió obstinadamente al programa de cambio de régimen que había abandonado en 1980.

En los traspasos que culminaron con éxito, los grupos mayoritarios tanto en el gobierno como en la oposición reconocieron que eran incapaces de determinar unilateralmente la naturaleza del futuro sistema político para su sociedad. Los líderes del gobierno y de la oposición desarrollaron a menudo estos puntos de vista, después de hacerse demostraciones de fuerza y enzarzarse en una dialéctica política. Inicialmente, la oposición solía creer que sería posible conseguir que el gobierno cayera en un momento no muy lejano. Esta creencia era en ocasiones ampliamente irreal,

pero los líderes la sostuvieron tanto como les fue posible, impidiéndose entonces las negociaciones serias con el gobierno. En contraste, el gobierno por lo general creyó al principio que podría contener de forma efectiva y hasta suprimir a la oposición sin incurrir en costos inaceptables. Los traspasos sucedieron cuando cambiaron las convicciones de ambos. La oposición comprendió que no era lo bastante fuerte como para derrocar al gobierno. El gobierno comprendió que la oposición era lo bastante fuerte como para aumentar significativamente el costo de no negociar, de tal modo que habría que aumentar la represión, lo que provocaría el rechazo de grupos de apoyo del gobierno, intensificaría las divisiones en la coalición de gobierno, aumentaría las posibilidades de un endurecimiento de éste para recuperar el control y perdería significativamente la legitimidad en el extranjero.

Los traspasos tienen una dialéctica que a menudo implica una secuencia bien diferenciada de pasos. Primero, el gobierno se compromete en cierta liberalización, y comienza a perder poder y autoridad. Segundo, la oposición explota esta pérdida y debilitamiento del gobierno para ampliar sus apoyos e intensificar sus actividades, con la esperanza y la expectativa de que a corto plazo será posible derrocarlo. Tercero, el gobierno reacciona con fuerza para contener y suprimir la movilización del poder político por parte de la oposición. Cuarto, los líderes del gobierno y de la oposición perciben el inicio de una ruptura y empiezan a indagar las posibilidades de una transición negociada. Sin embargo, este cuarto paso no era inevitable. A veces, el gobierno, tal vez después de un cambio de liderazgo, pudo usar brutalmente sus fuerzas policiales y militares, y restaurar su poder, al menos temporalmente. O la oposición pudo continuar desarrollando su fuerza, erosionar un poco más el poder gubernamental y al final lograr su caída. De esta manera, los traspasos requieren algún tipo de igualdad de fuerzas entre el gobierno y la oposición, tanto como la inseguridad por parte de ambos de quién va a prevalecer en una importante prueba de fuerza. En este caso, los riesgos de la negociación y el compromiso parecen menores que los de la confrontación y la catástrofe.

Los procesos políticos que llevaron al traspaso vinieron marcados por oscilaciones y gran cantidad de huelgas, protestas y manifestaciones, por un lado, y represión, encarcelamientos, violencia policial, estados de sitio y ley marcial, por otro. Ciclos de protesta y represión en Polonia, Checoslovaquia, Uruguay, Corea y Chile llevaron al final a acuerdos entre el gobierno y la oposición en todos los casos, salvo en Chile.

En Uruguay, por ejemplo, las crecientes protestas y manifesta-

ciones del otoño de 1983 estimularon las negociaciones que llevaron a los militares al abandono del poder. En Bolivia, en 1978, "una serie de conflictos y movimientos de protesta" precedieron al acuerdo de los militares sobre un calendario para las elecciones.[31] En Corea, tanto como en Uruguay, el régimen militar afrontó protestas rápidamente suprimidas. Sin embargo, en la primavera de 1987, las manifestaciones se volvieron más importantes y ampliamente apoyadas, y su base se extendió a la clase media. El gobierno reaccionó primero del modo habitual, pero luego efectuó un cambio de rumbo, acordó negociar y aceptó las principales exigencias de la oposición. En Polonia, las huelgas de 1988 tuvieron un impacto similar. Como explica un comentador, "las huelgas hicieron que la mesa de negociaciones fuera no solamente posible sino necesaria para ambas partes. Paradójicamente, las huelgas fueron lo bastante fuertes como para obligar a los comunistas a ir a la mesa de negociaciones, y hasta lo bastante débiles como para permitir a los líderes de Solidaridad rechazar las negociaciones. Esta es la razón por la que se entablaron conversaciones".[32]

En los traspasos, la confrontación violenta en la plaza central de la capital entre protestas masivas y las filas de la policía reveló a cada parte sus fuerzas y sus debilidades. La oposición pudo movilizar un apoyo masivo, el gobierno pudo contener y resistir la presión de la oposición.

Las estrategias en Sudáfrica en los años ochenta también evolucionaron sobre el modelo de los cuatro pasos. A comienzos de los setenta, P. W. Botha comenzó el proceso de liberalización y reforma, alimentando las expectativas de los negros y luego frustrándolas, cuando la Constitución de 1983 les negó un papel político nacional. Esto provocó desórdenes en las ciudades negras en 1984 y 1985, lo que estimuló las esperanzas negras de que el colapso del régimen autoritario fuera inminente. El esfuerzo y la supresión efectiva por parte del gobierno de los desacuerdos entre blancos y negros llevaron a la oposición a revisar sus esperanzas. Al mismo tiempo, los desórdenes atrajeron la atención internacional, estimularon la condena tanto del sistema del *apartheid* como de las tácticas del gobierno y obligaron a Estados Unidos y a los gobiernos europeos a intensificar las sanciones económicas contra Sudáfrica. Cuando disminuyeron las esperanzas de los radicales del Congreso Nacional Africano (CNA) en la revolución, crecieron las quejas del Partido Nacional en el gobierno sobre la legitimidad internacional y el futuro económico.

A mediados de 1970, Joe Slovo, cabeza del Partido Comunista de Sudáfrica y de la organización militar del CNA, argumentó que

el CNA podía derrocar al gobierno y tomar el poder a través de una guerra de guerrillas y la revolución. A fines de los años ochenta, se comprometió a usar la violencia, pero vio que las negociaciones eran el camino más fácil para conseguir los objetivos del CNA. Después de convertirse en el presidente de Sudáfrica, en 1989, F. W. de Klerk también enfatizó la importancia de las negociaciones. La lección de Rhodesia, dijo, era que "cuando se presentaba la oportunidad para negociaciones reales y constructivas, no había que vacilar. Sería un error porque, en las circunstancias concretas, ellos esperaron demasiado antes de comprometerse en negociaciones fundamentales y en un diálogo. Nosotros no debemos cometer el mismo error, y estamos decididos a no repetirlo".[33] Los dos líderes políticos estaban aprendiendo de su propia experiencia y de la ajena.

En Chile, por el contrario, el gobierno quería evitar en lo posible las negociaciones. Estallaron huelgas importantes en la primavera de 1983, pero una huelga general fue reprimida por el gobierno. En mayo de 1983 la oposición empezó una campaña de masivas manifestaciones mensuales en el "Día Nacional de Protesta". Fueron reprimidas por la policía, habitualmente con algunos muertos. Los problemas económicos y las protestas de la oposición forzaron al gobierno de Pinochet a iniciar el diálogo con ella. Sin embargo, como la economía empezó a recuperarse, las clases medias se asustaron de la quiebra de la ley y el orden. En octubre de 1984 una huelga nacional fue reprimida, con heridos y muertos. Poco tiempo después, el gobierno volvió a imponer el estado de sitio, que había sido levantado en 1979. Los esfuerzos de la oposición fracasaron de esta manera en su propósito de derrocar al gobierno o de inducirlo a comprometerse en negociaciones significativas. La oposición había "sobrestimado su fuerza y subestimado la del gobierno".[34] También había subestimado la tenacidad de Pinochet y la habilidad y la voluntad de las fuerzas de seguridad chilenas para reprimir a tiros manifestaciones civiles.

Los traspasos requieren en ambas partes líderes que quieran arriesgarse a negociar. Dentro de las elites gobernantes, a menudo existen diferencias de opinión sobre las negociaciones. A veces, los líderes máximos deben ser presionados, por sus colegas y por las circunstancias, para negociar con la oposición. En 1989, por ejemplo, Adam Michnik argumentó que Polonia, como Hungría, estaba siguiendo "el camino español hacia la democracia". Hasta cierto punto estaba en lo cierto, dado que tanto la transición española como la polaca fueron básicamente pacíficas. Sin embargo, profundizando en la cuestión, la analogía española no servía para Polonia porque Jaruzelski no era un Juan Carlos ni un Suárez

(mientras que, en Hungría, lo fue considerablemente Imre Pozsgay). Jaruzelski era un demócrata reacio, que se vio forzado por el deterioro de su país y de su régimen a las negociaciones con Solidaridad.[35] En Uruguay, el presidente, general Gregorio Alvarez, quiso prolongar su poder y pospuso la democratización, y tuvo que ser forzado por los otros miembros de la junta militar a retirarse con el cambio de régimen. En Chile, el general Pinochet fue presionado de manera similar por otros miembros de la junta militar, especialmente el comandante de la fuerza aérea, general Fernando Matthei, y tuvo que comportarse de forma más condescendiente con la oposición. Pero Pinochet resistió esta presión con buenos resultados.

En otros países, en las cúpulas de dirigentes hubo cambios antes de que se entablaran negociaciones serias con la oposición. En Corea, el gobierno del general Chun Doo Hwan siguió una política conservadora rígidamente contraria a las exigencias de la oposición y de supresión de la actividad política. Sin embargo, en 1987 el partido gobernante designó a Roh Tae Woo como candidato a suceder a Chun. Roh cambió radicalmente las políticas de Chun, anunció una apertura política y entró en negociaciones con el líder de la oposición.[36] En Checoslovaquia, el secretario general del Partido Comunista, el conservador Gustav Husak, que había prolongado durante años su permanencia en el poder, fue sucedido en diciembre de 1987 por el discretamente reformista Karel Urbanek. Urbanek y el primer ministro reformista Ladislav Adamec negociaron un programa para la transición a la democracia con Vaclav Havel y los otros líderes de la oposición, pertenecientes al Fórum Cívico. En Sudáfrica, De Klerk avanzó a partir del abortado proceso de transformación "desde arriba" de sus predecesores, hasta las negociaciones para un cambio tipo desplazamiento con los líderes de la oposición negra. De este modo, tanto la incertidumbre como la ambigüedad y la división de opiniones sobre la democratización eran características propias de los círculos gobernantes durante las situaciones de traspaso. Estos regímenes no estuvieron totalmente comprometidos ni con el apoyo incondicional al poder ni con un decisivo giro hacia la democracia.

Hubo desacuerdo e incertidumbre no sólo en el bando del gobierno. En realidad, el único grupo con posibilidades de dividirse entre sí, más que los líderes de un gobierno autoritario en decadencia, es el de los líderes de oposición que aspiran a reemplazarlos. En las situaciones de traspaso, el gobierno reprime a la oposición y la oposición tiene intereses comunes para derrocar al gobierno. Como indican los ejemplos de Filipinas y Nicaragua, aun bajo estas condiciones una unidad segura entre los líderes y

los partidos de la oposición resulta muy difícil, y aun la unidad alcanzada, a menudo resulta frágil y sutil. En los traspasos, el problema reside no tanto en derrocar al gobierno sino en negociar con él, y la unidad de la oposición resulta más difícil de alcanzar. No se alcanzó en Corea, y por lo tanto el candidato del gobierno, Roh Tae Woo, fue elegido presidente con una minoría de votos, cuando los dos candidatos de la oposición dividieron a la mayoría antigubernamental oponiéndose entre ellos. En Uruguay, a causa de que su líder estaba todavía preso, un partido de oposición —el Partido Nacional— rechazó el acuerdo alcanzado entre los otros partidos y los militares. En Sudáfrica constituyeron un gran obstáculo para la reforma democrática las muchas divisiones existentes dentro de la oposición entre los grupos parlamentarios y no parlamentarios, africanos e ingleses, negros y blancos, y entre la ideología de los negros y los grupos tribales. Hasta 1990 el gobierno sudafricano se enfrentó a una amplísima multiplicidad de grupos de oposición, cuyas diferencias entre ellos a menudo fueron tan grandes como las que tenían con el gobierno.

En Chile, la oposición estuvo seriamente dividida en un gran número de partidos, fracciones y coaliciones. En 1983, los partidos de la oposición centrista moderada podían unirse en la Alianza Democrática. En agosto de 1985, un grupo más amplio, una docena de partidos, se unieron en el Acuerdo Nacional y llamaron a una transición a la democracia. Todavía continuaron los conflictos entre liderazgo y tácticas. En 1986, la oposición chilena movilizó protestas masivas, esperando reproducir en Santiago lo que había ocurrido en Manila. Sin embargo, la oposición se dividió, y su militancia asustó a los conservadores. El problema, como un observador dijo entonces, era que "el general no es provocado por una oposición moderada que se mantiene unida bajo el liderazgo de una figura respetada. No hubo un Cory chileno".[37] En Polonia, por otra parte, las cosas fueron diferentes. Lech Walesa fue un Cory polaco, y Solidaridad dominó la oposición durante más de una década. En Checoslovaquia, el traspaso ocurrió tan rápidamente que las diferencias entre los grupos de la oposición política no tuvieron tiempo de materializarse.

En los traspasos democráticos, los moderados fueron lo bastante fuertes dentro de la oposición como para ser socios creíbles en las negociaciones con el gobierno. Casi siempre hubo grupos dentro de la oposición que rechazaban las negociaciones con el gobierno. Temían que éstas produjeran compromisos indeseables, y esperaban que la continua presión de la oposición produciría el derrocamiento o la caída del gobierno. En Polonia, en 1988-89, la oposición de los grupos derechistas exigió un boicot a la mesa de

negociaciones. En Chile, los grupos de izquierda de la oposición realizaron ataques terroristas que debilitaron los esfuerzos de la oposición moderada que quería negociar con el gobierno. De manera similar, en Corea, los radicales rechazaron el acuerdo electoral logrado por el gobierno y los grupos de la oposición moderada. En Uruguay, la oposición estaba dominada por los líderes de los partidos políticos moderados, y los extremistas fueron un problema menor.

Para que se entablaran las negociaciones, cada partido tuvo que conceder algún grado de legitimidad al otro. La oposición tuvo que admitir al gobierno como un socio digno y, aunque sólo fuera implícitamente, reconocerle su derecho a gobernar. El gobierno, a su vez, tuvo que aceptar a los grupos de oposición como legítimos representantes de segmentos significativos de la sociedad. El gobierno pudo hacer esto mas fácilmente si la oposición no estaba comprometida con la violencia. También resultaba más fácil negociar si los grupos de oposición, como los partidos políticos bajo regímenes militares, habían sido previamente participantes legítimos en el proceso político. Era más fácil para la oposición negociar si el gobierno sólo había usado una violencia limitada contra ella y si había algunos reformistas democráticos en el gobierno con los que podía compartir algunos objetivos.

En los traspasos, de forma distinta que en las transformaciones y en los reemplazos, a menudo los líderes del gobierno negociaron sobre términos básicos del cambio de régimen con los líderes de la oposición que ellos habían tenido presos con anterioridad: Lech Walesa, Vaclav Havel, Jorge Batlle Ibáñez, Kim Dae Jung y Kim Young Sam, Walter Sisulu y Nelson Mandela. Hubo buenas razones para obrar así. Los líderes de la oposición que habían estado presos no habían combatido al gobierno de manera violenta o no violenta; habían estado viviendo con él. También habían experimentado la realidad del poder del gobierno. Los líderes del gobierno comprendieron que dichos presos estaban habitualmente interesados en la reforma, y que eran en general moderados, lo bastante como para querer negociar con sus anteriores captores. La prisión también mejoró la autoridad moral de los prisioneros. Esto los ayudó a unirse a los grupos de oposición, al menos de manera temporal, y a sostener ante el gobierno la perspectiva de que ellos podían asegurar la aceptación de sus seguidores a cualquier acuerdo que se alcanzara.

A cierta altura de la transición brasileña, el general Golbery, según rumores, le dijo a un líder de la oposición: "Usted mantenga bajo control a sus elementos radicales, y nosotros controlaremos los nuestros". Mantener a los radicales bajo control a menudo

requiere la cooperación del otro bando. En las negociaciones para el traspaso, cada partido tiene interés en fortalecer al otro, y así puede pactar de manera más efectiva con los extremistas de su bando. En junio de 1990, por ejemplo, Nelson Mandela comentó los problemas que F. W. de Klerk tenía con los blancos de la línea dura, y dijo que él había llamado a "los blancos a apoyar a De Klerk. Nosotros también estamos intentando plantearle los problemas de la oposición blanca a él. Ya han comenzado discusiones con los sectores de influencia en el ala derecha". Al mismo tiempo, Mandela dijo que su propio deseo de encontrarse con el jefe Mengosuthu Buthelezi había sido vetado por los militantes del CNA, y que tenía que aceptar aquella decisión porque era "un leal y disciplinado miembro del CNA".[39] De Klerk, obviamente, tenía interés en fortalecer a Mandela, y en ayudarlo a negociar con su oposición militante de izquierda.

A veces, las negociaciones para el cambio de régimen fueron precedidas por "prenegociaciones" sobre las condiciones para entrar en las negociaciones propiamente dichas. En Sudáfrica, la condición previa del gobierno fue que el CNA renunciara a la violencia. Las condiciones previas del CNA fueron que el gobierno reuniera a la oposición urbana y liberara a los prisioneros políticos. En algunos casos, las prenegociaciones se referían a qué individuos y grupos opositores deberían intervenir en las negociaciones.

A veces, las negociaciones fueron extensas, y otras breves. A menudo fueron interrumpidas cuando un partido y otro las rompían. Sin embargo, cuando continuaban, el futuro político de cada partido se veía más comprometido con los resultados. Si las negociaciones fracasaban, los conservadores dentro del gobierno y los radicales en la oposición se preparaban para capitalizar aquel fracaso y expulsar a los líderes que se habían comprometido en ellas. Nacía entonces un interés común y la sensación de compartir un destino también común. "En cierto modo —observó Nelson Mandela en agosto de 1990—, ahora hay una alianza" entre el CNA y el Partido Nacional. "Estamos en el mismo barco —añadió el líder del Partido Nacional, E. F. Botha— y los tiburones que nos amenazan a ambos lados no van a distinguir entre nosotros cuando nos caigamos por la borda."[40] En consecuencia, cuando las negociaciones continuaban, los partidos estaban en mejor disposición de comprometerse para obtener acuerdos.

Los acuerdos que alcanzaron originaban a menudo ataques de los que, dentro del gobierno y de la oposición, pensaban que habían concedido demasiado. Por supuesto, los acuerdos específicos reflejaban características particulares de los respectivos países; sin embargo, fue de importancia vital en casi todas las

negociaciones el cambio de garantías. En las transformaciones, los últimos funcionarios del régimen autoritario casi nunca fueron castigados; en los reemplazos, casi siempre lo fueron. En los traspasos, esto fue a menudo un punto a negociar: por ejemplo los líderes militares en Uruguay y en Corea pidieron garantías contra la persecución y el castigo por las violaciones a los derechos humanos. En otras situaciones, las negociaciones sobre las garantías incluían acuerdos para compartir el poder o para cambiarlo a través de elecciones. En Polonia, cada bando garantizó un compromiso explícito de compartir el período legislador. En Checoslovaquia, las posiciones en el gabinete se distribuyeron entre los dos bandos. En ambos países, la coalición gubernamental aseguró a los comunistas y a la oposición que sus intereses serían protegidos durante la transición. En Corea, el partido en el gobierno aceptó unas elecciones presidenciales directas y abiertas, y, posiblemente, comprendió también que, ya que por lo menos competirían dos candidatos importantes de la oposición, esta haría muy probable la victoria del candidato de su partido.

De este modo, los riesgos de la confrontación y de perder empujaron al gobierno y a la oposición a negociar entre ellos y la garantía de que ninguno de los dos perdería fue la base del acuerdo. Ambos consiguieron la oportunidad de compartir el poder o de competir por él. Los líderes de la oposición supieron que no se les encarcelaría; los líderes del gobierno supieron que no tendrían que exiliarse. La reducción mutua de riesgos les alentó, tanto a los reformistas como a los moderados, a cooperar en la instauración de la democracia.

Guía para democratizadores 3: cómo negociar el cambio de régimen

Para los reformistas democráticos del gobierno:

(1) Siguiendo la guía para transformar los sistemas autoritarios (ver pp. 141-142), primero hay que aislar y debilitar a la oposición conservadora, y consolidar el apoyo que le brinden el gobierno y la maquinaria política.

(2) Después, tome la iniciativa y sorprenda tanto a la oposición como a los conservadores con las concesiones que usted está dispuesto a hacer, pero nunca haga concesiones bajo la obvia presión de la oposición.

(3) Asegure el respaldo al tema central de las negociaciones por parte de los generales dirigentes u otros oficiales de la cúpula de los cuerpos de seguridad.

(4) Haga todo lo posible por realzar la estatura moral, la autori-

dad y la moderación de su principal socio de la oposición en las negociaciones.

(5) Establezca canales confidenciales y fidedignos para negociar los problemas centrales con los líderes de la oposición.

(6) Si las negociaciones tienen éxito, usted muy probablemente estará en la oposición. Su primera preocupación será, en consecuencia, asegurar las garantías y la salvaguarda de los derechos humanos de la oposición y de los grupos que han estado asociados a su gobierno (por ejemplo, los militares). Todo es negociable.

Para los democráticos moderados en la oposición:

(1) Esté preparado para movilizar a sus partidarios para las manifestaciones cuando se debiliten los conservadores en el gobierno. Sin embargo, demasiadas marchas y protestas pueden fortalecerlos, debilitar a su socio en las negociaciones y despertar las preocupaciones de la clase media sobre la ley y el orden.

(2) Sea moderado: aparezca como un hombre respetuoso del estado.

(3) Esté preparado para negociar y, si fuera necesario, haga concesiones sobre todos los puntos, excepto las garantías de libertad y de elecciones limpias.

(4) Reconozca las elevadas probabilidades de que usted gane aquellas elecciones, y no realice acciones que compliquen seriamente sus posibilidades de gobernar el país.

Tanto para el gobierno como para los democratizadores de la oposición:

(1) Las condiciones políticas favorables á una transición negociada no durarán indefinidamente. Tome la oportunidad que se le ofrece, y apresúrese a resolver los puntos básicos.

(2) Reconozca que su futuro político y el de sus aliados dependen del resultado que obtenga en el logro de acuerdos sobre la transición a la democracia.

(3) Resista las exigencias de los líderes y grupos aliados siempre que demoren el proceso de las negociaciones o amenacen su centro de interés en ellas.

(4) Reconozca que el acuerdo que usted alcance será la única alternativa; los radicales y los conservadores podrían denunciarlo, pero a ellos no les será posible producir una alternativa que obtenga el apoyo externo.

(5) Cuando dude, comprométase.

Capítulo 4

¿COMO? CARACTERISTICAS DE LA DEMOCRATIZACION

EL SINDROME DE LA TERCERA OLA DE DEMOCRATIZACION

Los países realizan la transición hacia la democracia de diferentes maneras. Sin embargo, a pesar de todas sus diferencias, la tercera ola de transformaciones, reemplazos y traspasos comparte una serie de importantes características. De las más de veinticinco democratizaciones que ocurrieron o estaban a punto de ocurrir hacia 1990, solamente dos, Panamá y Granada, fueron el resultado de la invasión extranjera, y por lo tanto impuestas. La mayoría de las otras transiciones coincidían en una ausencia. Con la parcial y polémica excepción de Nicaragua, ningún régimen autoritario se derrumbó por una prolongada lucha guerrillera o guerra civil. Lo que podríamos llamar sublevaciones revolucionarias ocurrió en dos casos, Portugal y Rumania, pero la revolución portuguesa implicó muy poca violencia, y la revolución rumana fue un levantamiento popular apoyado por las fuerzas armadas, y muy breve. Sólo hubo luchas significativas entre las fuerzas armadas en Rumania, Filipinas, Bolivia y Nicaragua. Salvo en Filipinas, Rumania y Alemania oriental, las masas humilladas de ciudadanos no se precipitaron en los palacios presidenciales.

¿Cómo se hicieron las democracias? Se hicieron por medio de los métodos democráticos; no había otro camino. Se hicieron a través de negociaciones, compromisos y acuerdos. Se hicieron a través de manifestaciones, campañas y elecciones, y a través de la

resolución pacífica de diferencias. Las hicieron los líderes políticos en los gobiernos y en la oposición, los que tuvieron el coraje tanto de subvertir el sistema como de subordinar los intereses inmediatos de sus seguidores a las necesidades a largo plazo de la democracia. Las hicieron los líderes políticos, tanto del gobierno como de la oposición, que resistieron la provocación a la violencia de la oposición radical y de los conservadores del gobierno. Las hicieron los líderes del gobierno y de la oposición que tuvieron el buen criterio de reconocer que en política nadie tiene el monopolio de la verdad o de la virtud. Compromiso, elecciones y no violencia fueron la tónica de la tercera ola de democratizaciones. En diversos grados fueron la principal característica de la mayor parte de las transformaciones, reemplazos y traspasos de esta ola.

COMPROMISO Y EQUILIBRIO ENTRE PARTICIPACION Y MODERACION

Las negociaciones y los compromisos entre las elites políticas han formado parte del núcleo de los procesos de democratización. Los líderes de las fuerzas políticas y de los grupos sociales clave pactaron entre ellos, explícita o implícitamente, y trabajaron sobre aceptables —aunque no fueran totalmente satisfactorios— acuerdos para la transición a la democracia. Por supuesto, la negociación, el compromiso y el acuerdo entre los reformadores y los moderados fueron los elementos principales de los traspasos. En las transformaciones el proceso se mantuvo a menudo implícito, cuando los reformistas del gobierno iniciaron el proceso político y los grupos de oposición modificaron sus exigencias y moderaron sus tácticas para formar parte de aquel proceso. A veces también se alcanzaron acuerdos explícitos entre los reformistas que dirigían la transición y los moderados de la oposición, a los que ellos quisieron implicar. Tanto en los reemplazos como en los desplazamientos, los grupos de la oposición democrática negociaron acuerdos entre ellos. Una vez en el poder, si lo habían conseguido a través del reemplazo, los moderados de la anterior oposición normalmente seguían su política mientras hacían concesiones, y en esto se incluían los reformistas, los moderados y los radicales. Si la iniciativa para la democratización partía del gobierno, de la oposición o de ambos, en algún momento las piezas clave del juego alcanzaban los acuerdos sobre aspectos cruciales del proceso de democratización y del nuevo sistema que había sido creado.

Los acuerdos para alcanzar la democracia toman distintas formas. Las transiciones en Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia se caracterizaron por "tentativas de acuerdo entre la oposición y un repre-

sentante oficial de la coalición que intentaba llevar la transición del régimen autoritario". Estos acuerdos implicaban normalmente sólo "acuerdos tácitos sobre algunos procedimientos —primordialmente electorales— básicos de gobierno para la transición". En otros aspectos, los cambios de régimen tenían cierto parecido con la segunda ola de transiciones en Colombia y Venezuela en 1957 y 1958, en la que se negociaron pactos muy explícitos entre las partes interesadas.[1] En España, el gobierno de Juan Carlos y Suárez dominó la transición, pero el gobierno y la oposición se ocuparon en "las políticas de compromiso" por alcanzar acuerdos dentro de la asamblea constituyente sobre el marco constitucional para la nueva democracia, y en el llamado Pacto de la Moncloa en octubre de 1977. En este pacto, todos los partidos políticos relevantes, incluyendo los socialistas y los comunistas, se pusieron de acuerdo sobre un amplio programa económico que incluía limitaciones sobre salarios, devaluación monetaria, política económica, aumento de las inversiones públicas, restricciones sobre la seguridad social, reforma fiscal, actividades sindicales, control de las industrias nacionalizadas y otros puntos.[2] En Polonia, Solidaridad y el Partido Comunista negociaron los acuerdos de la Mesa de Negociaciones en marzo y abril de 1989. En Hungría, el gobierno y los líderes de la oposición negociaron el acuerdo "triangular" durante el verano de 1989. Un poco después, en otoño, el gobierno y la oposición llegaron a acuerdos para la transición en Checoslovaquia. En Uruguay, los militares y los políticos alcanzaron un acuerdo en el Club Naval en agosto de 1984. En casi todos los casos, los principales participantes fueron los líderes del gobierno y los partidos políticos de la oposición. En muchos lugares, los acuerdos implícitos o explícitos también se alcanzaron con los líderes de las fuerzas principales, sociales e institucionales, incluyendo, además de los militares, al mundo empresarial, los sindicatos y, donde resultara adecuado, la Iglesia.

Donde no se negociaron pactos formales, los acuerdos —implícitos o explícitos— fueron más fáciles de alcanzar si no había discrepancias amplias sobre las fuentes del poder entre los participantes, y cuando los grupos líderes pudieron ejercer un control efectivo sobre sus seguidores. Los acuerdos también fueron más fáciles cuando las negociaciones se llevaron a cabo en secreto entre un número relativamente pequeño de líderes. En España, durante la asamblea institucional, los arreglos se hicieron, como dicen los españoles, "detrás de la cortina". En Polonia, las negociaciones de la Mesa Redonda fueron relativamente públicas, pero los puntos más importantes se discutieron en secreto, en "conversaciones paralelas [...]. llevadas a cabo fuera del alcance de los medios de

comunicación", en una villa en Magdalenka, en las afueras de Varsovia. "Participaron más personas en las conversaciones secretas que en las abiertas. Los líderes de las negociaciones, el general Czeslaw Kiszczak y Lech Walesa, aparecieron ocasionalmente en las conversaciones abiertas "sólo para irse pronto a Magdalenka, donde las discusiones continuaban en privado". En cuanto a las conversaciones privadas, solamente "vagos y altamente diplomáticos eran los comunicados que se emitían, como si fueran de los embajadores de dos países que hubieran estado en guerra recientemente". En estos encuentros se alcanzaron los acuerdos básicos entre el Partido Comunista y Solidaridad.

Los compromisos alcanzados en las negociaciones a veces crearon problemas a los líderes políticos, cuando, como en España, "habrían sido inaceptables para sus seguidores". En España, enfatizó Suárez, era necesario romper con el modelo del pasado de que "unos pocos españoles se impusieran al resto", y en su lugar se necesitaba desarrollar un amplio consenso. Sin embargo, el acuerdo entre los políticos, como señaló un líder del gobierno, lleva a "un proceso de disgusto por parte de la sociedad española en relación con los partidos políticos, porque dichos partidos políticos españoles en aquel momento no estaban desempeñando adecuadamente su función de representación de los intereses populares".[5] Un diario del Partido Comunista comentó el "desencanto entre nuestras filas y fuera de ellas", que afligía al partido "porque todos los partidos están diciendo lo mismo", y "no hay una identidad comunista clara dentro del PCE". En Bolivia, en 1980, los soldados "criticaron ampliamente" el pacto que sus líderes habían firmado con los líderes militares y políticos, relativo a las elecciones en el período de transición, y en Nicaragua, en 1990, los miembros de los sindicatos antisandinistas, de manera similar, se sintieron traicionados por el acuerdo de la presidenta electa Violeta Chamorro a la designación de Humberto Ortega como jefe de las fuerzas armadas.[6] En Polonia, tanto partidarios de Solidaridad como del Partido Comunista estaban indignados ante los compromisos hechos por los líderes de aquellas dos organizaciones. El general Jaruzelski fue atacado por los conservadores del Partido Comunista "por haber concedido demasiado poder a la oposición", y por abandonar "los dogmas fundamentales del comunismo". Lech Walesa, por otra parte, fue atacado por los sindicatos unidos para que empezara las negociaciones con el gobierno, y denunciado por los radicales que habían "visto aumentar su rechazo por sus concesiones a los compromisos con las autoridades comunistas". Los adeptos a Solidaridad se opusieron en especial al apoyo del sindicato de la designación de Jaruzelski como pre-

sidente de Polonia. Un periodista de Solidaridad comentó que, como un resultado de las negociaciones de 1989 sobre la formación de un gobierno, "ambos bandos tendrán miedo de sus respectivos electorados..., y la lógica de los acontecimientos empujará al Partido Comunista y a Solidaridad a arreglos de trastienda, ocultos del público". En Hungría, en 1989, el Partido Comunista y la oposición habían alcanzado los acuerdos de la Mesa Redonda, pero en setiembre de 1989 tuvieron que cambiar sus elementos más importantes porque los grupos de oposición disentían y fueron derrotados en un referéndum dos meses más tarde.

El colapso del régimen autoritario fue casi siempre recibido con alborozo; la creación de regímenes democráticos condujo a menudo a la desilusión. Pocos líderes políticos que habían acordado los compromisos de crear aquellos regímenes escaparon a la acusación de haber "vendido" los intereses de sus integrantes. La extensión de este desagrado fue, en cierto sentido, la medida de su resultado.

"¿Cómo puede hacerse democrático un estado —se preguntaba el profesor polaco Wojtek Lamentowicz— por medio de dos constelaciones de fuerzas artificialmente unidas?" Esto, sin embargo, podría ser el camino más efectivo. En la tercera ola, a menudo las democracias se lograron gracias a líderes que traicionaron los intereses de sus seguidores para alcanzar aquel objetivo.[8]

Un compromiso primordial en la mayoría de los casos de democratización fue lo que podría llamarse la "negociación democrática", la transacción entre participación y moderación. De manera implícita o explícita, durante el proceso de negociación que llevaba a la democratización se ampliaba el alcance de la participación, y más figuras y grupos políticos ganaban la oportunidad de competir por el poder e influir en el entendimiento implícito o explícito de que serían moderados en sus tácticas y políticas. En este sentido, la tercera ola duplicó las experiencias de la primera ola en Europa, cuando el sufragio se extendió a la clase trabajadora y los partidos socialistas abandonaron su compromiso con la revolución violenta y atemperaron sus políticas. A fines del siglo XIX, en Italia, Giovanni Giolitti persiguió una política explícita de conseguir la "desradicalización mediante la incorporación". A fines del siglo XX, España, Portugal y Grecia plantearon la moderación como "precio del poder", y los partidos socialistas de aquellos países "ganaron sus victorias y alcanzaron la tolerancia de sus propios adversarios intransigentes a fuerza de apoyar la desradicalización".[9]

Los regímenes autoritarios, por definición, restringen drásticamente la participación política. A menudo, los grupos gobernantes

en los sistemas autoritarios ven a determinados líderes de la oposición y ciertos grupos políticos como enemigos irreconciliables. La democratización requiere la aceptación de aquellos grupos como participantes legítimos en la política nacional. Durante décadas, los militares del Perú y Argentina usaron la fuerza para combatir a los apristas y a los peronistas, e impedir que llegaran al poder. En los procesos de democratización en aquellos países, en los años ochenta, los militares no sólo aceptaron la participación en la política de sus viejos oponentes sino también que al final obtuvieran el poder. Varios meses después de haber asumido la transición griega, Karamanlis legalizó el Partido Comunista griego. Enfrentado a una situación mucho más difícil, y a la seria amenaza de un golpe de estado derechista, Suárez también legalizó al Partido Comunista español en abril de 1977; Juan Carlos desempeñó un papel clave en la "aceptación a regañadientes" de éste por parte de las fuerzas armadas. En Uruguay, el acuerdo del Club Naval legalizó al izquierdista Frente Amplio. En la transición brasileña, el grupo de los líderes políticos anteriores a 1964 fue prohibido en 1979 y en 1985 la legislatura legalizó el previamente proscrito partido marxista y concedió derecho de voto a los analfabetos. En 1989, los votantes chilenos modificaron su Constitución para legalizar el Partido Comunista.[10] En 1987, en Turquía, primero el Parlamento y luego el electorado revocaron los decretos militares que prohibían a un centenar de políticos su participación en la vida pública. En Sudáfrica, en 1990, el Congreso Nacional Africano fue reconocido, liberaron a sus dirigentes políticos y se permitió regresar al país a los exiliados.

Otro aspecto de la negociación fue la moderación en las tácticas y políticas por parte de los líderes y grupos implicados. Esto, a menudo, exigió su acuerdo para abandonar la violencia y cualquier compromiso con la revolución, aceptar la base social existente, las instituciones políticas y económicas (por ejemplo, la propiedad privada y el sistema de mercado, la autonomía del ejército, los privilegios de la Iglesia Católica), y trabajar a través de elecciones y procedimientos parlamentarios para alcanzar el poder y desarrollar sus políticas.[11] En la transición española, el ejército aceptó a los socialistas y comunistas como participantes de la vida política, y los comunistas abandonaron su convicción republicana y aceptaron la monarquía, así como tratos especiales con la Iglesia Católica. Al persuadir a sus seguidores socialistas en 1979 de que abandonaran su compromiso con el marxismo, Felipe González aseguró el camino de su victoria en las elecciones tres años más tarde. En Portugal, Mario Soares también condujo a los socialistas hacia posiciones centristas. Al volver al poder en 1983, como diri-

gente de una coalición que incluía a los partidos conservadores, aceptó la necesidad de "abandonar el marxismo, el colectivismo y —en menor medida— los conceptos socializadores a los que la gran mayoría de su partido se adhería", e impuso un programa de austeridad bastante severo. En Grecia, Papandreu se distanció de "las posiciones más extremas y polémicas" que había abrazado en el pasado, y actuó con sobriedad en la función pública.[12] En Perú, el APRA se desplazó hacia el centro; en Argentina, el peronismo lo hizo hacia la derecha; en Polonia, Solidaridad lo hizo primero hacia el centro, y luego hacia la derecha. En Brasil, el partido de oposición, el MDB, "cooperó con el juego político del gobierno [...] la oposición era extraordinariamente moderada. Aun con sucesivos *cassacoes* el MDB exigió con éxito moderación a sus miembros más radicalizados". En 1988, en la campaña para el referéndum sobre Pinochet, en Chile, la coalición opositora perseguía de manera similar un rumbo consciente y explícitamente moderado.[13]

De esta manera, las transiciones se vieron ayudadas por la desradicalización de nuevos participantes y ex izquierdistas. También habría sido de ayuda que los que primero llegaron al poder en el nuevo régimen no estuvieran políticamente muy lejos de los anteriores gobernantes autoritarios. Karamanlis fue un conservador moderado que tranquilizó a los militares anticomunistas griegos, y Soares fue un socialista moderado, aceptable al menos para algunos elementos del ejército portugués. Juan Carlos y Suárez tenían indiscutibles credenciales conservadoras y franquistas. Aylwin, un demócrata cristiano, era lo bastante conservador como para satisfacer al ejército chileno. Desde cualquier punto de vista, el hecho de que los que primero obtuvieran el poder fueran dirigentes conservadores y centristas facilitó la transición a la democracia de los regímenes autoritarios no comunistas.[14] De modo similar, el que luego accedieran al poder dirigentes socialistas a menudo facilitó la introducción de reformas económicas y programas de austeridad.

Tanto la voluntad como la capacidad de los dirigentes para alcanzar compromisos se vieron afectadas por las actitudes ante el compromiso que prevalecían en sus correspondientes sociedades. Algunas culturas aparecen como más favorables hacia el compromiso que otras, y la legitimidad y el valor que le adjudican pueden variar en una sociedad a través del tiempo. Históricamente, los españoles, polacos y coreanos, por ejemplo, se destacaron más por el valor que adjudicaban a los principios y al honor que a la negociación. Al menos se puede plantear la hipótesis de que las trágicas consecuencias de ese énfasis, junto con el desarrollo socioeconómico, produjeron cambios en los valores nacionales en los

años setenta y ochenta. En los tres países, los dirigentes políticos valoraron positivamente la necesidad de las negociaciones para llevar a sus países hacia la democracia. Cuando, por ejemplo, los partidos del gobierno y de la oposición en Corea lograron un acuerdo sobre una nueva Constitución, se dijo que "el comité de negociaciones de los dos partidos hizo hoy algo que para los coreanos resulta extraño en política: negociaron".[15] La democratización se produce en una sociedad cuando aquella rareza se convierte en una realidad, y la democracia se estabiliza cuando aquella realidad se convierte en un lugar común.

Históricamente, los primeros esfuerzos para establecer la democracia en los países fallan con frecuencia; muchas veces, los segundos esfuerzos se materializan. Una razón plausible de este modelo es que se necesita un aprendizaje, y éste parece ser el caso en varios ejemplos. Venezuela es un ejemplo evidente de la segunda ola. El primer esfuerzo significativo para establecer la democracia en Venezuela ocurrió durante el llamado *trienio* de 1945-48. En 1945, un golpe militar derrocó al dictador, e introdujo la política democrática que durante los siguientes tres años estuvo dominada por la reformista Acción Democrática (AD). El gobierno de Acción Democrática siguió una política radical, que alejó a muchos grupos y llevó a una polarización extrema. "La democracia en el *trienio* se caracterizó por la falta de sentido de la confianza y mutuas garantías entre los grupos más importantes sociales y políticos. Confiados en su superioridad numérica, los dirigentes de la AD desestimaron la necesidad de negociar con las minorías fuertes, que no importaba cuán pequeñas fueran."

Este primer intento de democracia finalizó en un golpe militar en 1948. Diez años más tarde, cuando la dictadura militar del general Marcos Pérez Jiménez se disolvió, los dirigentes de la AD y otros grupos democráticos actuaron explícitamente "para reducir la tensión y la violencia entre partidos, para poner las bases de los procedimientos y beneficios, y desterrar, tanto como fuera posible, las características de supervivencia y legitimidad de la escena política". Los dirigentes de la triunfal democratización de 1958 fueron en gran parte aquellos que habían dirigido el fracasado intento de 1945. Se habían beneficiado de la experiencia; sus acciones de 1958 reflejaban su "reconocimiento de la lección aprendida de la caída de la democracia en el trienio de 1945-1948".[16]

En la tercera ola de transiciones hubo similares experiencias de aprendizaje, a partir de la necesidad de acuerdos y actitudes moderadas. En España, por ejemplo, Juan Carlos tuvo una entrevista con un dirigente político, que estaba preocupado por "el porqué de que la monarquía fracasara en 1932. Quería evitar que

cometiera los mismos errores de su abuelo". Los dirigentes del Partido Comunista también estaban convencidos de que podían evitarse los errores de 1930. "La memoria del pasado nos obliga —dijo uno de ellos— a tener en cuenta estas circunstancias, lo que significa seguir una política de moderación... No podemos permitirnos el lujo de expresar opiniones que pueden ser malentendidas, que pueden ser, o al menos parecer, extremistas".[17] La transición pacífica en Argentina de 1983, de manera similar, "sugiere que puede haberse producido un aprendizaje en Argentina en comparación con la transición de 1971-1973, cuando muchos de los grupos del espectro político recurrieron a la violencia".[18] En Perú, el ejército y el APRA atravesaron un proceso similar. En Polonia, en 1981, Solidaridad se movió en una dirección radicalizada, intentando provocar directamente la caída del régimen marxista-leninista; el gobierno reaccionó con la ley marcial, proscribiendo a Solidaridad y encarcelando a sus dirigentes. Siete días más tarde, ambos bandos habían aprendido esta lección: la radicalización conduce a la represión, y la represión no funciona. Trabajaron sobre políticas de moderación y negociación, y llevaron a Polonia a la democracia en 1988 y 1989.

Los democratizadores posteriores no sólo recibieron un impulso más poderoso para cambiar el régimen de aquellos que lo habían hecho antes, también aprendieron la lección de la experiencia previa de otros. Los latinoamericanos y europeos orientales se tomaron en serio la lección sobre moderación del modelo español. En los traspasos, tanto los grupos dominantes en el gobierno como los de la oposición se comprometieron con la intención de negociar y ser moderados. En la tercera ola los traspasos tendieron a suceder con mayor frecuencia en los últimos años, más que en los primeros; lo que sugiere que los grupos implicados pueden haber aprendido a apreciar la negociación de las anteriores experiencias ajenas. En Corea, la oposición aprendió de los filipinos las lecciones de un poder popular pacífico y el gobierno aprendió las ventajas de la negociación en vista del destino de Marcos. El traspaso en Checoslovaquia fue, en cierta medida, como dice Timothy Garton Ash:

> el beneficiario, y lo que ocurrió allí fue la culminación de un proceso de aprendizaje de diez años de duración en Europa central, con Polonia como punta de lanza, pero a costa del precio más caro. ¿Una huelga estudiantil con ocupación? ¡Por supuesto, como en Polonia! ¿No violencia? El primer mandamiento de la oposición de Europa central. ¿Los partidos títere reviviendo? Como en Alemania oriental. ¿Una mesa de negociaciones para la transición? Como en Polonia y

Hungría. Y así. Políticamente, Checoslovaquia tuvo lo que los historiadores de la economía llaman "las ventajas de la ignorancia y el atraso". Pudo aprender de los ejemplos de los otros, y de sus propios errores.[19]

ELECCIONES: LO SORPRENDENTE Y SU OPUESTO

Las democracias operan mediante elecciones. En la tercera ola también fueron una forma de debilitar y terminar con los regímenes autoritarios. Fueron un vehículo de democratización, tanto como el objetivo mismo de la democratización. La democratización fue perseguida por gobernantes autoritarios que, por alguna razón, se atrevieron a convocar a elecciones, y por grupos de oposición que presionaron para que hubiera elecciones y participaron en ellas. La lección de la tercera ola es que las elecciones no sólo son la vida de la democracia, también son la muerte de la dictadura.

Cuando su legitimidad entró en declive, los gobiernos autoritarios a menudo afrontaron una presión creciente y tuvieron mayores incentivos para intentar renovar su legitimidad a través de elecciones. Los gobernantes auspiciaron elecciones creyendo que prolongarían su régimen, o su gobierno, o lo que los unía. Los gobernantes casi siempre se equivocaron. Con muy pocas excepciones, los partidos o los candidatos asociados a los regímenes autoritarios perdieron o consiguieron pobres resultados en las elecciones. Los resultados de estas elecciones a menudo sorprendieron tanto a los dirigentes de la oposición como a los del gobierno. En los primeros quince años de la tercera ola este modelo de "elección sorprendente" era muy corriente. Sucedió en los tres tipos de procesos de transición. Consideremos lo siguiente:

(1) En Brasil, como parte de su política de liberalización, el general Geisel permitió elecciones abiertas para el Congreso que se llevarían a cabo en noviembre de 1974. El partido del gobierno, la Alianza Nacional Renovadora (ANR), esperaba una victoria fácil sobre el partido de la oposición MDB, y por octubre "algunos observadores políticos apostaban contra ellos". Los resultados de las elecciones fueron "sorprendentes aun para los más optimistas estrategas del MDB".[20] El MDB duplicó su representación en la Cámara Baja del Congreso, casi la triplicó en el Senado y aumentó sus legisladores de uno a seis.

(2) En enero de 1977, en India, Indira Gandhi, que había estado ejerciendo poderes de emergencia, convocó abruptamente a elecciones parlamentarias para marzo. Gandhi era la máxima figura en la política india, pero la coalición Janata de la oposición ganó con una

victoria aplastante. Por primera vez en la historia, el partido del Congreso perdió el control del gobierno nacional, ganando solamente el 34 % del voto popular, y también fue la primera vez que obtuvo menos del 40 %.

(3) Durante la transición peruana, en mayo de 1980, el gobierno militar apoyó al APRA y aprobó una ley electoral destinada a mejorar su representación. Sin embargo, la elección produjo resultados sorprendentes. "El APRA sufrió un colapso electoral y obtuvo el 27 % de los votos." Acción Popular, el partido de la oposición, casi proscrito por el ejército, consiguió "una asombrosa victoria", y obtuvo el 45,5 % de los votos, la presidencia, una mayoría en la Asamblea y la pluralidad en el Senado.[21]

(4) En noviembre de 1980, el gobierno militar uruguayo convocó un referéndum sobre un proyecto de nueva Constitución, que hubiera dado al ejército un veto institucionalizado y permanente sobre la política gubernamental. "Para asombro del ejército", el electorado lo rechazó por un porcentaje del 57 ante el 43 %. El resultado "sorprendió tanto al electorado como a la oposición".[22] Dos años más tarde, el gobierno militar autorizó la elección de delegados en las convenciones de los partidos más importantes. Los oponentes del ejército arrasaron, con un candidato cercano al ejército, el ex presidente Jorge Pacheco Areco, obteniendo solamente el 27,8 % de los votos en su partido.

(5) El gobierno militar de transición en Argentina auspició elecciones nacionales en octubre de 1983. El Partido Radical, dirigido por Raúl Alfonsín, viejo opositor de los militares, obtuvo una "sorprendente" victoria sin precedentes con un 52 % del voto popular. El candidato del otro partido mayoritario, el peronista, tuvo "el apoyo abierto o tácito de varios sectores militares", y obtuvo el 40 % de los votos.[23] Por primera vez en la historia, los peronistas perdieron en elecciones libres.

(6) En noviembre de 1983, el gobierno militar de Turquía convocó a elecciones para instaurar un gobierno civil, y los dirigentes del gobierno, organizada y explícitamente, respaldaron al Partido Democrático Nacionalista, presidido por un general retirado. "Para sorpresa de los gobernantes militares turcos —sin embargo—, ganó el hombre equivocado."[24] Los demócratas nacionalistas obtuvieron un mísero tercer lugar, con un 23 % de los votos, mientras el Partido Motherland de la oposición llegó al poder con el 45 % de los votos.

(7) En febrero de 1985, en las elecciones para Asamblea Nacional en Corea, el recientemente formado partido de la oposición, el Nuevo Partido Democrático de Corea, participó "inesperadamente bien", ganando 102 de los 276 escaños de la Legislatura.[25] Esto ocurrió a pesar de una campaña que "fue estrechamente controlada por el gobierno, y los partidos de la oposición denunciaban que sería imposible garantizar elecciones limpias".

(8) En 1985, el gobernante militar de Paquistán, general Zia-ul-Huq, organizó elecciones parlamentarias, pero prohibió inicialmente

a los partidos políticos nombrar candidatos. Los partidos boicotearon formalmente las elecciones. A pesar de estas circunstancias, "un gran número de candidatos que tuvieron altos puestos en el régimen de ley marcial, o que fueron identificados como partidarios de Zia, fueron derrotados".[26]

(9) En Chile, en octubre de 1988, el general Pinochet se sometió al voto afirmativo o negativo para continuar su mandato. Un año antes del referéndum, la opinión mayoritaria era que "ganaría por gran mayoría".[27] Reanimado por la reactivación económica, el mismo general confiaba en su victoria. Sin embargo, mientras la campaña progresaba, la oposición movilizó a la opinión pública en su contra. El electorado frustró el intento del general Pinochet de gobernar ocho años más, con un porcentaje de votos del 55 por ciento contra el 43 por ciento.

(10) En marzo de 1989, por primera vez durante setenta años, los votantes soviéticos tuvieron la oportunidad de votar libremente a los miembros de la Legislatura. El resultado fue en gran medida sorprendente, "un castigo mortificante al poder supremo", que incluyó la derrota del jefe del partido en Leningrado y los miembros del Politburó, los jefes del partido en Moscú, Kiev, Lvov y Minsk, varios dirigentes locales del partido, por lo menos dos comandantes militares, así como otras figuras dirigentes del sistema comunista.[28]

(11) En junio de 1989, en las elecciones polacas, Solidaridad obtuvo una victoria aplastante y totalmente inesperada, ganando 99 de los 100 escaños en el Senado y 160 de los 161 por los que competía en la Cámara Baja. Treinta y tres de los treinta y cinco candidatos de alto nivel del gobierno, que concurrieron sin oposición, no llegaron a obtener el necesario 50 % de los votos requeridos para ser elegidos. Los resultados se describieron como "sorprendentes" y, según los rumores, tanto los partidarios del gobierno como Solidaridad los saludaron con cierto disgusto, porque no estaban preparados para esta eventualidad.[29]

(12) La victoria en febrero de 1990 en Nicaragua de la Unión Nacional de la Oposición (UNO), dirigida por Violeta Chamorro, constituyó una de las más increíbles y asombrosas elecciones en cualquier lugar hasta la fecha. Fueron descritas, con variantes, como "asombrosa derrota electoral", "asombrosa caída" y una "asombrosa expresión de la voluntad popular en Nicaragua", que "asombró a muchos analistas políticos" y produjo "gran sorpresa en los sandinistas".[30] A pesar de los cálculos de que los sandinistas sacarían partido de su control del gobierno y de los recursos nacionales para ganar fácilmente, Chamorro ganó en ocho de las nueve regiones administrativas y obtuvo el 55,2 % de los votos ante el 40,8 % de Daniel Ortega.

(13) En mayo de 1990, en Myanmar (anteriormente Birmania), el Estado Mayor del ejército y el Consejo para la Restauración del Orden auspiciaron las primeras elecciones multipartidistas en treinta años. El resultado fue "pasmoso" y "una sorpresa". La Liga Nacional para la Democracia (NLD), de la oposición, ganó con una "victoria

arrasadora", y eligió 392 de los 485 disputados escaños en la Asamblea Nacional; el Partido de Unidad Nacional, respaldado por los militares, ganó 10 asientos. Durante la campaña, el líder del NLD y cuatrocientos de sus activistas estuvieron presos, y su partido fue sometido a toda clase de restricciones y malos tratos.[31]

(14) En junio de 1990, en las primeras elecciones multipartidistas en Argelia después de 28 años de independencia, el Frente Islámico de Salvación, de la oposición, "obtuvo un resultado sorprendente", que fue recibido por los funcionarios en Africa del Norte y en Europa con "asombrado silencio".[32] El Frente Islámico ganó el control de treinta y dos provincias y 853 concejos municipales. El partido único en el poder, el Frente Nacional de Liberación, ganó en catorce provincias y 487 concejos municipales.

En todos los casos, los gobiernos autoritarios auspiciaron las elecciones y perdieron o les fue mucho peor de lo que ellos mismos y otros habían imaginado. ¿Hubo alguna excepción a este modelo, donde los gobiernos autoritarios auspiciaran elecciones limpias y ellos o sus aliados ganaran limpiamente? Un caso ambiguo fue el del referéndum de septiembre de 1980 en Chile, en el que el 68 % de los votantes aprobó una Constitución propuesta por el general Pinochet. Sin embargo, la oposición estaba severamente restringida y no hubo control electoral ni tampoco otras formas claras de supervisar la limpieza del proceso.[33] En Corea, en 1987, el candidato respaldado por el gobierno militar, Roh Tae Woo, fue elegido presidente por una mayoría del 36 % sobre los otros tres candidatos. Los dos candidatos de la oposición, que habían hecho una larga campaña contra el gobierno militar, obtuvieron un total del 54 % de los votos. Si hubieran unido sus fuerzas, probablemente habrían ganado las elecciones.

Las excepciones más significativas del fenómeno de la elección sorprendente sucedieron en las elecciones de Rumania, Bulgaria y Mongolia en mayo, junio y julio de 1990. En Rumania, el Frente Nacional de Salvación tomó el gobierno tras la caída de Ceaucescu, y cinco meses más tarde obtuvo una importante victoria en las elecciones de mayo de 1990. En Bulgaria, el Partido Comunista, que había gobernado el país durante décadas, se autodenominó Partido Socialista, y ganó el control de la Gran Asamblea Nacional. En Mongolia, el secretario general y otros dirigentes de la cúpula del Partido Comunista fueron reemplazados, formaron partidos de oposición y llamaron a elecciones competitivas en las que los comunistas ganaron el 60-70 % de los escaños del Parlamento. En todos los casos las figuras dirigentes del bando vencedor habían sido funcionarios durante los regímenes comunistas.

¿Cómo pueden explicarse estas aparentes desviaciones del

modelo de elecciones sorprendentes? Tres factores podrían haber desempeñado un papel importante. Primero, los nuevos líderes se distanciaron a sí mismos de los anteriores líderes autoritarios. Sin lugar a dudas, ni Ceausescu ni Todor Zhivkov podrían haber ganado unas elecciones libres en sus países. Ion Iliescu, el líder del Frente de Salvación Nacional, había sido un funcionario del régimen de Ceausescu, pero fue expulsado del Comité Central del Partido Comunista. En Bulgaria, Petar Mladenov y sus aliados habían derrocado a Zhivkov, el antiguo dictador; habían sido los reformistas que lucharon contra los conservadores en el proceso de transformación de ese país. En Mongolia se produjo un cambio menos drástico en la dirección.

Segundo, la coerción y el fraude en la realización de las campañas y las elecciones podrían haber desempeñado un papel importante. En Rumania y Bulgaria, los observadores internacionales estaban divididos respecto de hasta dónde había llegado la intención de los grupos del gobierno de influir mediante maniobras fraudulentas en las elecciones. Tales esfuerzos fueron, aparentemente, más intensos en Rumania que en Bulgaria. En ambos casos, los observadores extranjeros identificaron ciertos elementos de coerción y prácticas sucias, pero la opinión que prevaleció fue que no afectaron decisivamente el resultado de las elecciones.

El tercero y más importante factor fue la naturaleza de las sociedades. Como hemos indicado, los grupos de la clase media urbana fueron las principales fuerzas que presionaron a favor de la democratización en los países de la tercera ola. En 1980, solamente el 17 % de la población de Rumania vivía en las ciudades, sobre 500.000 habitantes, comparado, por ejemplo, con el 37 % en Hungría. Tanto Bulgaria como Rumania eran todavía, a grandes rasgos, sociedades pacíficas, y ambas estaban en un nivel más bajo de desarrollo económico que otros países del este y del sur de Europa en la tercera ola, a la altura de algunos países del este de Asia y latinoamericanos en las mismas circunstancias. Mongolia era todavía una sociedad pastoril, con tres cuartas partes de su población que vivía fuera de la capital y con una red viaria insignificante. En los tres países, los partidos de la oposición eran fuertes en las ciudades; los partidos que sucedieron a los regímenes comunistas ganaron en el campo, lo que les proporcionó suficientes votos para reconquistar el poder. Si un país producía un resultado sorprendente en una elección auspiciada por un régimen autoritario, era tal vez una prueba de que había alcanzado un nivel de desarrollo socioeconómico necesario para sostener un régimen democrático.

La frecuencia del fenómeno de elección sorprendente en las

transiciones del autoritarismo a la democracia plantea tres preguntas importantes:

Primero, ¿por qué los gobernantes autoritarios, o los grupos estrechamente vinculados a ellos, perdieron las elecciones de manera tan impactante? La respuesta más obvia, y probablemente más válida, es que perdieron las elecciones por las mismas razones que los líderes y partidos que habían estado en el poder durante considerables períodos de tiempo perdieron las elecciones en los estados democráticos. Todos los líderes pierden al final su apoyo y legitimidad iniciales. El pueblo busca una alternativa. En la mayoría de las elecciones sorprendentes los votantes emitieron sus votos contra los gobernantes autoritarios en el poder. Probablemente votaron contra el sistema autoritario existente. Podrían o no haber sido pensados como votos a favor de la democracia. Sin embargo, votar contra los dirigentes era votar también contra el sistema. La derrota de los gobernantes en un gran número de las democracias industrializadas en los años setenta y a comienzos de los ochenta no destruyó la democracia; ellos la renovaron. Por contraste, la derrota electoral de los gobernantes autoritarios significó generalmente el final efectivo del régimen autoritario.

El carácter de protesta de los votos en las elecciones sorprendentes es el reflejo de la sutil naturaleza de la unión de la oposición. Individuos y grupos que representan ideologías políticas muy distintas, y con muchos agravios contra el régimen, se unieron para votar contra éste.

A menudo, la oposición era una coalición formada por gran número de partidos, con pocas cosas en común salvo su oposición a los gobernantes en el poder. Tanto en Nicaragua como en Chile, por ejemplo, las coaliciones de la oposición estaban compuestas por catorce partidos, que iban desde la extrema derecha hasta la extrema izquierda. En Bulgaria, donde ganó el partido del gobierno, la coalición opositora abarcaba diecisiete partidos y movimientos. En muchas elecciones, el partido líder de la oposición era un partido nuevo y recién formado que, independientemente de su ideología, podía servir como un nuevo y no desacreditado vehículo para los distintos resentimientos y frustraciones que los votantes tenían hacia el régimen. Parece muy improbable, por ejemplo, que una mayoría de argelinos, en 1990, estuvieran estrechamente identificados con el fundamentalismo islámico. Sin embargo, votar por el Frente Islámico de Salvación era la vía más efectiva de expresión de su oposición al partido que había gobernado Argelia durante tres décadas. Por añadidura, estaba el fenómeno de las viudas y los hijos. Se organizaron grupos heterogéneos de oposición alrededor de las mujeres supervivientes, familiares de los

héroes mártires: Corazón Aquino, Benazir Bhutto, Violeta Chamorro, Aung San Suu Kyi. Aquellos líderes encarnaron la contradicción del bien contra el mal propia del régimen autoritario, y proporcionaron un símbolo magnetico y una personalidad alrededor de la cual toda clase de grupos disidentes pudo alinearse. Además, el pueblo rara vez perdió la oportunidad de emitir votos de protesta contra los representantes de los gobiernos autoritarios instalados en el poder.

Segundo, en vista de este modelo de derrotas sorprendentes, ¿por qué los gobiernos autoritarios auspiciaron unas elecciones en las que perderían con tanta facilidad? Parecen haber sido forzados por diversos factores, incluyendo la percepción de la necesidad de revivir su decadente legitimidad nacional, la prevalencia de las normas democráticas en el mundo y en sus países, y el deseo de lograr el respeto y la legitimidad internacionales (simbolizada esta última por una recepción del presidente en la Casa Blanca). Por añadidura, en la mayoría de los casos, los riesgos de afrontar unas elecciones no parecían ser muy grandes. Normalmente, los regímenes autoritarios proporcionan mecanismos de realimentación, y los dictadores tienden a creer que tienen suficiente entendimiento con su pueblo como para ganar su apoyo. Por supuesto, los líderes autoritarios también controlaban el gobierno, las organizaciones políticas legalizadas por ellos y los recursos financieros básicos. Por ello era razonable que pensaran que iban a barrer lo que habitualmente se veía como una oposición débil, de base estrecha, desorganizada y fragmentaria. Los gobernantes autoritarios extrajeron la siguiente conclusión: "¿Cómo podría perder?". En gran medida, la tercera ola de democratizaciones se movió gracias a la falsa confianza de los dictadores.

Sin duda, la confianza de los gobernantes autoritarios de que podrían ganar las elecciones que habían auspiciado residía en la convicción de que podrían manipular los procedimientos electorales. Algunos líderes intentaron influir en el resultado de las elecciones, modificando el calendario de éstas. Normalmente, tanto ellos como sus oponentes pensaron que adelantar las elecciones beneficiaría al gobierno porque estaba organizado y controlaba la opinión pública, mientras que convocar a elecciones a largo plazo beneficiaría a la oposición porque, al darle tiempo, le permitía organizarse, informar al pueblo y movilizar sus apoyos. Marcos convocó a unas elecciones "instantáneas", con la esperanza de que la oposición estaría desorganizada y mal preparada. En Brasil, la oposición apoyó retrasar el programa de elecciones hasta mayo de 1980, porque temían no estar preparados para ellas.[34] En la Mesa de Negociaciones polaca, el gobierno intentó obtener elecciones

anticipadas, y Solidaridad hizo una importante concesión cuando estuvo de acuerdo con esto. En Hungría, el gobierno quiso elecciones presidenciales anticipadas porque comprendió que su probable candidato, Imre Pozsgay, tenía buena imagen pública y muchas posibilidades de ganar. La oposición temía que esto sucediera, y presionó mediante una propuesta de referéndum sobre el tema, en la que el pueblo aprobaría un Parlamento que seleccionaría al primer presidente. En Checoslovaquia, similares preocupaciones sobre las ventajas de las elecciones anticipadas aquejaban a los comunistas, y en Rumania, en febrero de 1990, los dirigentes de la oposición dijeron que querían retrasar las elecciones programadas para mayo, porque no disponían de recursos apropiados y tenían poco tiempo para prepararse para ellas.

La lógica de las distintas posiciones del gobierno y la oposición sobre el calendario electoral parece obvia: los grupos de la oposición se beneficiarían con más tiempo para prepararlas. Sin embargo, en apoyo de esta lógica existe muy poca evidencia empírica. Por ejemplo, volviendo a la segunda ola de democratización en Turquía, el gobierno anticipó las elecciones a julio de 1946 para "sorprender a la nueva oposición antes de que pudiera organizarse completamente",[35] pero a aquel partido le fue muy bien en esas elecciones. En las elecciones de Corea de febrero de 1985, el opositor Partido Democrático Nueva Corea, formado unas pocas semanas antes de las elecciones, obtuvo el 29 por ciento de los votos, y 67 de los 184 escaños en la Asamblea Nacional.[36] Según observadores imparciales, Ferdinand Marcos perdió su elección "instantánea", y Solidaridad alcanzó una victoria aplastante en las elecciones anticipadas a las que había accedido con bastante resistencia. La evidencia no es concluyente, pero claramente no sirve para apoyar la teoría de que los gobiernos siempre se benefician de la convocatoria de elecciones anticipadas, y que los opositores sufren las consecuencias de participar en ellas.

Segundo, a menudo los gobernantes autoritarios organizan las elecciones de acuerdo con sistemas electorales establecidos para favorecer en gran medida al gobierno, maltratando e intimidando a la oposición y empleando recursos nacionales para la campaña. Por supuesto, llevadas al extremo estas tácticas aseguran la victoria del gobierno, pero transforman en una burla las elecciones. Sin embargo, en la mayoría de las elecciones sorprendentes enumeradas más arriba, los grupos en el poder hacen esfuerzos, a veces muy grandes, por decantar las elecciones a su favor, y así y todo esto no ocurre. En el curso de una década, desde 1974 hasta 1984, el gobierno brasileño revisó regularmente sus leyes sobre elecciones, partidos y campañas electorales, con la esperanza de detener

el gran crecimiento del poder de la oposición. Esto no ocurrió. Otra vez, la evidencia es fragmentaria pero la que hay sugiere que, a menos que hubieran sido llevadas al extremo, estas tácticas no pudieron asegurar al gobierno la victoria.

Si la manipulación del calendario y de los mecanismos electorales no bastaba, la alternativa que quedaba a los gobiernos autoritarios era el fraude. Los gobiernos autoritarios pueden ganar fraudulentamente las elecciones si quieren. En el pasado, a menudo era posible hacer fraude tranquilamente, por caminos no demasiado obvios, de modo que, aunque todos lo supieran nadie podía probarlo. En las elecciones de julio de 1978, en Bolivia, por ejemplo, el general Banzer preparó un fraude masivo para que su candidato, el general Pereda Asbun, recibiera exactamente el 50 % de los votos.[37] Sin embargo, a medida que la tercera ola avanzó y la democratización se convirtió en un fenómeno reconocido de políticas universales, los medios de comunicación pasaron a prestarle más atención y las elecciones fueron objeto del control mundial.

A fines de los años ochenta, los observadores extranjeros se habían convertido en una presencia familiar e indispensable en casi todas las elecciones de la transición. En algunos ejemplos, estas misiones fueron auspiciadas por las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos u otros cuerpos gubernamentales. En otros casos, diversos organismos privados proporcionaron sus servicios. En 1990, el National Democratic Institute for International Affairs había organizado grupos internacionales de observadores para controlar las elecciones de la tercera ola en trece países. Delegaciones del Congreso de Estados Unidos y otras legislaturas también estuvieron presentes en algunos casos. El ex presidente Jimmy Carter jugó un papel activo, y añadió su autoridad a varias de estas misiones.

Los observadores extranjeros hicieron más difícil, si no imposible, que los gobernantes hicieran fraude en una elección tranquilamente y en secreto. Sin embargo, un fraude flagrante, como en Filipinas y en Panamá, derrotó el propósito de las elecciones, que era realzar la legitimidad doméstica e internacional de los gobernantes. Si, por otra parte, el gobierno no se negaba a permitir observadores externos "imparciales" para observar la votación, se convertía en una prueba de que estaba manejando fraudulentamente la elección. La aparición y el predominio del fenómeno de los observadores extranjeros tuvieron un desarrollo mayor en los años ochenta, y realzó significativamente la importancia de las elecciones en los procesos de democratización.

Los gobernantes autoritarios que habían auspiciado elecciones para reforzar su legitimidad en declive estaban en una postura de

no ganadores. Si jugaron limpio, sufrieron una "sorprendente" derrota. Si manipularon el calendario y los procedimientos de forma extrema, probablemente también perdieron. Si hicieron fraude, perdieron más legitimidad de lo que ganaron. Las razones que los llevaron a plantear elecciones —legitimidad en declive y presión de la oposición— fueron también la razón de que perdieran aquellas elecciones. El dilema insoluble al que ellos se enfrentaron fue resumido por el general Fernando Matthei, comandante de la fuerza aérea chilena, poco antes de las elecciones de 1988: "Si el candidato del gobierno gana, todos dirán que ha sido un fraude. Si pierde, todos dirán que han sido unas elecciones limpias. De esta manera, tenemos mas interés que nadie en poder mostrar que éstas son unas elecciones totalmente limpias".[38] En 1990, los sandinistas, confiados en su victoria de manera similar, sintieron la necesidad de convocar a unas elecciones limpias, e invitaron a masas de observadores extranjeros que podrían atestiguar a la vez su limpieza y la victoria. Los resultados ilustraron lo dicho por Matthei. Los regímenes autoritarios sólo pudieron legitimar su régimen a través de elecciones, para terminar su régimen a través de elecciones.

Tercero, las elecciones auspiciadas por los regímenes autoritarios también plantean problemas a la oposición. ¿Deben participar en ellas o deben boicotearlas? Dado el modelo de derrotas sorprendentes de los regímenes autoritarios, ¿cuál, si la hubiera, sería la razón para que la oposición no sacara ventaja de la oportunidad ofrecida por las elecciones auspiciadas por los gobiernos autoritarios? Normalmente, estos problemas aparecieron cuando un régimen de transición estaba claramente en marcha: si los reformadores democráticos estaban en el poder y avanzaban decididamente hacia un proceso de transformación, si los líderes de un gobierno militar dijeron explícitamente que regresaban a los cuarteles, si los dirigentes del gobierno y la oposición estaban de acuerdo con el proceso de transferencia. En estas circunstancias, los grupos principales de la oposición normalmente no tienen razones para no participar.

En el otro extremo de la oposición, los demócratas tenían poco que ganar aceptando designaciones en los gobiernos autoritarios y otorgando así legitimidad a aquellos gobiernos. Si lo hicieran, se divorciarían ellos mismos de sus elementos característicos, y se volverían dependientes de los gobernantes autoritarios. Tanto el gobierno de Jaruzelski, en Polonia, como el de Botha, en Sudáfrica, por ejemplo, intentaron contar con los dirigentes de la oposición en los consejos consultivos designados. Para promover la democratización, los dirigentes de la oposición polaca y sudafricana

rechazaron cortésmente esa participación. En general, los opositores democráticos también rechazaron la participación en elecciones para puestos carentes de poder real y simples instrumentos del gobierno. En 1973, por ejemplo, Papadopoulos intentó reanimar su decadente régimen prometiendo elecciones parlamentarias. Los líderes de la política griega rechazaron participar. George Mavors, cabeza de la proscrita Unión de Centro, lo expresó así: las prometidas elecciones "tenían un solo propósito: legitimar la dictadura, cubriéndose con un Parlamento castrado que no tendría poder de debatir, ni de decidir por su cuenta en ninguna de las cuestiones vitales de la nación".[39]

Entre aquellos dos extremos, la mayoría de las veces apareció el tema del boicot cuando las elecciones fueron convocadas o por el régimen conservador o por un régimen liberalizador, cuyas últimas intenciones sobre la democratización eran poco claras. Los líderes de la oposición filipina, por ejemplo, debatieron acaloradamente y no se pusieron de acuerdo sobre si debían boicotear las elecciones auspiciadas por Marcos en 1978 y la Asamblea Nacional de 1984. La mayoría, aunque no todos, los políticos negros de Sudáfrica exigieron el boicot a las elecciones municipales de 1983 y 1988; los líderes políticos de color y los asiáticos estaban divididos respecto de la participación en las elecciones parlamentarias de 1984 y 1989. Tres de los cuatro partidos opositores exigieron el boicot a las elecciones presidenciales de 1984 en la República Dominicana, cuando se vio que el gobierno de Balaguer tenía pocas o ninguna intención de renunciar al poder. Cuando el gobierno de Estados Unidos presionó, los grupos de oposición boicotearon las elecciones de Nicaragua en 1984. Los dirigentes de los partidos paquistaníes exigieron el boicot a las elecciones para la Asamblea Nacional de 1985, organizadas por el régimen de Zia cuando empezó la liberalización. Los dos principales partidos de oposición (el Movimiento para la Democracia en Argelia y el Frente de Fuerzas Socialistas), pero no el Frente Islámico de Salvación, exigieron la abstención en las elecciones locales de 1990 en Argelia.

Los gobiernos conservadores o liberalizadores auspiciaron elecciones para realzar la legitimidad de su régimen y/o extender su influencia personal en el poder. De esta manera, la participación en las elecciones de al menos algunos grupos de oposición resultó esencial para los gobiernos autoritarios. Marcos, por ejemplo, recibió la decisión de Benigno Aquino de presentarse a la Asamblea en 1978 mientras estaba en prisión bajo sentencia de muerte a causa de "haber legitimado este ejercicio". A menudo, los gobiernos intentaron frustrar los intentos de boicot. En las

elecciones parlamentarias de 1985, en Paquistán, "la propaganda hostil y la instigación a boicotear el censo fueron declaradas delitos punibles", y "los periódicos recibieron, en febrero de 1985, la orden de no publicar ninguna declaración a favor de la campaña de boicot".[40]

Las campañas de boicot desplazaron la esencia de las elecciones: en vez de a quién votar, plantearon si había que votar. El éxito de estos intentos fue diverso, y su resultado dependió de la unidad de los grupos de oposición que apoyaban el boicot, de la percepción pública de las intenciones gubernamentales y de la experiencia electoral previa. La mayoría de los negros sudafricanos no habían votado nunca anteriormente, así que no resultaba sorprendente que sólo el 20 % de los votantes negros potenciales votaran en las elecciones municipales de 1983, y alrededor del 30 % en 1988. El 30 % de los votantes de color y el 20 % de los votantes indios participaron en las elecciones parlamentarias de 1984 en Sudáfrica, y la votación en 1989 fue comparativamente baja. En la República Dominicana, en 1974, la abstención alcanzó un promedio del 70 %.

Algunos intentos de boicot tuvieron menos éxito. Los principales grupos de la oposición instigaron a los votantes españoles a boicotear el referéndum sobre la reforma política en diciembre de 1976, pero el 77 % de los votantes fueron a votar. Sin embargo, esta votación era auspiciada por un gobierno claramente comprometido con la reforma democrática. En las elecciones parlamentarias de mayo de 1984 en Filipinas, el 80 % del electorado votó a pesar de los llamamientos a la abstención por parte de los grupos izquierdistas de oposición. En las elecciones para la Asamblea Nacional Paquistaní de 1985, boicoteadas por los partidos políticos, fueron elegidos muchos candidatos de la oposición, y los partidos, en consecuencia, admitieron que habían cometido un error al pedir la abstención. Cerca del 40 % de los votantes potenciales se abstuvieron en las elecciones provinciales y locales de 1990 en Argelia.[41]

¿En qué consistían, entonces, la eficacia y la conveniencia de los boicots como estrategia de la oposición democrática? El éxito de un boicot no radicaba en terminar con el régimen autoritario, o expulsar al gobierno del poder. Reducía su legitimidad, una de las razones por la que los gobiernos respondieron tan vigorosamente contra los intentos de boicot. Por otro lado, los fracasos del boicot fueron la evidencia de la debilidad de la oposición. Los boicots más importantes a menudo se tradujeron en la oportunidad de renunciar, eligiendo una salida sin problemas en vez de ser expulsados con violencia. Participar en una campaña

proporcionaba una oportunidad, que dependía de las restricciones del gobierno, para criticarlo, movilizar y organizar a los partidarios de la oposición, y convocar al pueblo. Era un incentivo para la actividad política, y los regímenes autoritarios sólo cambiaron o cayeron a partir de la actividad política. Si las elecciones se llevaban a cabo con una mínima limpieza, a menudo la oposición se portaba extraordinariamente bien. Normalmente ganó una elección "sorprendente" y derribó al gobierno. En relación con esto, los candidatos de la oposición hicieron campañas efectivas en las elecciones auspiciadas por los gobiernos autoritarios en Brasil, Taiwan, México, Filipinas, Paquistán y la Unión Soviética.

Hasta los resultados más modestos de la oposición electoral pudieron ser capitalizados para debilitar al gobierno. Peping Cojuangco argumentó que la oposición filipina intentaría ganar las elecciones parlamentarias de 1984, aunque claramente no pudieran ganar por mayoría, porque "si ganan 30 (escaños del Parlamento) esta vez, el pueblo entonces creerá que pueden ganar, y en las próximas elecciones esos treinta se multiplicarán". En Brasil, en los años setenta, el gobierno restringió la campaña electoral de la oposición, y cambió las leyes electorales para dificultar su victoria. Sin embargo, el partido de la oposición intentó ganar cada escrutinio lo mejor que pudo, ampliando gradualmente su fuerza y control de los cuerpos legislativos, y usó estas posiciones para presionar al gobierno para ir hacia la democratización y, como resultado, progresivamente, llegó a ser visto como una alternativa real de poder.[42] Al mismo tiempo, sus actividades fortalecieron el juego de los reformistas democráticos en el gobierno, que negociaban con los ultraconservadores que resistían en el sector militar.

En Sudáfrica, los partidarios del boicot redujeron mucho su participación en las elecciones de 1984 para los parlamentos indio y de color. Algunos de los que fueron elegidos, sin embargo, hicieron un uso efectivo de su posición en la campaña contra el *apartheid*. Una sesión parlamentaria en 1985 abrogó las leyes que prohibían los matrimonios interraciales, así como las relaciones sexuales, y la formación de partidos políticos multirraciales. También se relajaron las restricciones sobre la residencia y el empleo de los negros en las áreas urbanas. Los miembros del Parlamento que eran indios o de color impulsaron estos cambios. Allan Hendrickse, líder del Partido Laborista de color, "forzó al señor Botha a oponerse a la ley que impedía la formación de partidos multirraciales, proponiendo a los candidatos de color a las Cámaras indias. El Partido Laborista también podría haber ayudado a

aflojar 'las leyes de circulación del pasado', que controlaban el movimiento de los no blancos, y animado a la comunidad negra a resistir los planes gubernamentales de alejarlos del hogar de sus antepasados".[43] A continuación, Hendrickse usó la fuerza del grupo de color del Parlamento para pedir que el presidente Botha revocara al Grupo Area de Acción, a cambio del acuerdo de Hendrickse para enmendar la Constitución, de modo que se pospusieran las elecciones parlamentarias de 1989 a 1992. Botha se negó a cumplir el trato, y las elecciones se realizaron en 1989. En Sudáfrica y en otros lugares, los representantes elegidos encontraron vías de realizar acuerdos con el gobierno, y negociar con él en interés de las reformas democráticas.

Los más propensos al boicot electoral eran los grupos radicalizados de oposición, en contra de la democracia. Los insurgentes marxistas-leninistas de Filipinas y El Salvador despreciaron las elecciones. Grupos de oposición, como la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) y el CNA en los años ochenta, que rechazaban participar en elecciones limitadas o fraudulentas, fueron dominados por dirigentes que no se oponían a que un régimen no democrático fuera reemplazado por otro de las mismas características. En 1984, en las elecciones filipinas, el Frente Nacional Democrático dominado por el comunismo dirigió una campaña de boicot contra Corazón Aquino y los otros candidatos demócratas que participaron en las elecciones contra el régimen de Marcos. Ellos también intensificaron el uso de la violencia durante la campaña. "La oposición que participó en esas elecciones —dijo un dirigente del Partido Comunista— es solamente oportunista. La oposición real son los boicoteadores."[44] Estaba en lo cierto. La "oposición real" se opuso tanto a Marcos como a la democracia. Los "oportunistas políticos" sacaron más partido de las urnas que de las balas para revivir la democracia filipina.

La lección de la tercera ola parece clara: los dirigentes autoritarios que querían permanecer en el poder no deberían haber convocado a elecciones; los grupos de oposición que deseaban la democracia no deberían haber boicoteado las elecciones convocadas por líderes autoritarios.

En el curso de las transiciones a la democracia, también las elecciones tendieron a promover cierta moderación política. Proporcionaron incentivos para desplazar hacia el centro tanto a los partidos de oposición que querían ganar poder como a los partidos del gobierno que querían retenerlo. En las primeras elecciones de abril de 1975, los votantes portugueses rechazaron decisivamente las alternativas marxistas, y otorgaron su

apoyo a los partidos centristas moderados. Dos años más tarde, los votantes españoles actuaron de manera similar en sus primeras elecciones, lo que fue descrito con toda propiedad como "un triunfo de la moderación y del deseo de cambio".[45] Los votantes de Grecia, El Salvador, Perú, Filipinas y otros lugares dieron de manera similar sólo un pequeño apoyo electoral a los revolucionarios de izquierda, y, por supuesto, los votantes nicaragüenses desalojaron a los izquierdistas del poder. Con tan sólo unas pocas excepciones, los pueblos rechazaron de forma rotunda a los viejos regímenes autoritarios y a aquellos que habían sido sus socios, y también rechazaron las alternativas extremistas de esos regímenes. "Ni dictadores ni revolucionarios", era, en efecto, la máxima de los votantes en las elecciones de la transición de la tercera ola.

Las elecciones fueron una vía para alejarse del autoritarismo. La revolución fue otra. Los revolucionarios rechazaban las elecciones. "No permitiremos que las organizaciones títere consigan representación", dijo la cabeza del ala militar del CNA en relación con las elecciones municipales de 1988 en Sudáfrica. "Usaremos la violencia revolucionaria para impedir que los negros colaboren." El contraste entre las dos vías fue bien sintetizado por Alvaro Cunhal, cabeza del Partido Comunista Portugués, en 1976:

> En la revolución portuguesa intervienen dos procesos, dos dinámicas con características diferentes. Por un lado, la dinámica revolucionaria, creada por la intervención de fuerza material —popular y militar— que transforma directamente situaciones, conquista y ejerce las libertades, combate y derrota a los fascistas, se opone a los intentos contrarrevolucionarios, provoca profundas transformaciones sociales y económicas, intenta crear un estado al servicio de la revolución, y organismos de poder (incluyendo organismos militares) que garanticen el proceso democrático y se correspondan con las transformaciones revolucionarias.
>
> Por otro lado, el proceso electoral, erigido como la alternativa del sufragio universal por los órganos de poder, que tienden a subordinar cualquier transformación social a una legalidad constitucional previa y no reconocen la intervención militar en la vida política, o la predominante y creativa intervención de las masas en el proceso revolucionario.[46]

En la tercera ola, "la dinámica electoral" llevó del autoritarismo a la democracia; la "dinámica revolucionaria" llevó de una forma de autoritarismo a otra.

BAJO NIVEL DE VIOLENCIA

Los grandes cambios políticos casi siempre implican violencia. La tercera ola no fue una excepción. Casi todas las democratizaciones entre 1974 y 1990 implicaron alguna violencia, aunque su nivel general no fuera alto. A medio camino como estaban entre la negociación y las elecciones, la mayoría de las democratizaciones de la tercera ola fueron relativamente pacíficas, comparadas con otros regímenes de transición.

La violencia política implica la acción de personas que agreden físicamente a otras personas o propiedades para afectar la composición o la conducta del gobierno. Una medida imperfecta pero ampliamente usada de la violencia política es el número de muertes por razones políticas ocurridas durante un período de tiempo determinado, o en conexión con un acontecimiento concreto. Resulta muy difícil estimar con un grado elevado de seguridad el número de muertes ocurridas durante la tercera ola. Conceptualmente, la violencia como parte del proceso de democratización tiene que ser diferenciada de la violencia que puede ocurrir durante la democratización, como los habituales asesinatos de presuntos opositores por parte del gobierno (lo que es una característica inherente a muchos regímenes autoritarios), y de los conflictos étnicos, que pueden ser un producto de la liberalización y de la democratización.

En una minoría de países, los esfuerzos democratizadores fueron acompañados por importantes actos de violencia. La violencia más vasta se produjo donde se había sostenido un conflicto armado entre el gobierno y los movimientos guerrilleros de oposición, durante un período prolongado de tiempo. En Guatemala, El Salvador, Filipinas y Perú, los marxistas-leninistas mantuvieron guerras de insurgencias contra los gobiernos autoritarios; esos gobiernos fueron reemplazados por gobiernos elegidos democráticamente, pero la insurgencia, sin embargo, continuó. Al menos en Guatemala y El Salvador las muertes políticas, consecuencia de la guerrilla contra los regímenes autoritarios, fueron considerables. La cifra estimada de muertos en Guatemala, entre 1978 y la elección de Vinicio Cerezo en 1986, alcanzó entre 40.000 y 100.000. Los asesinatos políticos en El Salvador entre el golpe reformista de 1978 y la llegada al poder de Duarte en 1984 han sido estimados entre 30.000 y 45.000. Aquellos muertos fueron la consecuencia del brutal e indiscriminado uso de la violencia por parte de las fuerzas de seguridad, que defendían a los gobiernos autoritarios en guerra contra los movimientos rebeldes que intentaban derrocarlos y establecer regímenes marxistas-leninistas. Las muertes fue-

ron el producto de una guerra entre dos grupos no democráticos, más que el intento democratizador, por parte del gobierno o de la oposición. En Nicaragua, 23.000 personas fueron muertas, según algunos cálculos, en la guerra civil que transcurrió entre 1981 y 1990. No se sabe si la victoria militar de la *contra* hubiera producido un gobierno democrático en Nicaragua. La guerrilla de la *contra*, sin embargo, fue uno de los factores que indujeron al régimen sandinista a convocar a elecciones. Tras asumir el gobierno democrático, la *contra*, a diferencia de los marxistas-leninistas en Guatemala y El Salvador, finalizó su rebelión y se desmanteló. En consecuencia, las víctimas de la guerra civil en Nicaragua, a diferencia de El Salvador, Guatemala, Filipinas y Perú, fueron consideradas como parte del costo de la democratización.

Nicaragua ocupa el primer puesto de los países de la tercera ola que lucharon por la democratización en cuanto al número de víctimas. Para el período 1974-90, probablemente Sudáfrica sea el segundo. En Sudáfrica, 575 personas fueron masacradas en la matanza de Soweto en 1976; unas 207 fueron asesinadas por las fuerzas gubernamentales, el CNA y otros grupos entre 1977 y 1984; se calcula que alrededor de 3500 murieron en los levantamientos en poblaciones negras entre 1984 a 1988, y entre 3500 y 5000 más en las luchas entre grupos negros desde 1985 a 1990. Quizás un total de 9500 a 10.000 personas han muerto por la violencia política entre 1976 y 1990.

Los incidentes o acciones individuales también han provocado un significativo número de muertos en algunos países. Las invasiones de Estados Unidos ocasionaron la muerte de unas 120 a 150 personas en Granada, y al menos 550 y posiblemente más de 800 en Panamá. El ejército coreano mató por lo menos a 200, y probablemente a más de 1000 personas, en el incidente de Kwangju en mayo de 1980. Probablemente, de 1000 a 3000 personas fueron asesinadas por el ejército birmano cuando suprimió el movimiento a favor de la democracia en agosto y septiembre de 1980. Entre 400 y 1000 personas murieron en Pekín por el endurecimiento de la política gubernamental en junio de 1989. Por lo menos 746 personas murieron por la violencia política en Bucarest en diciembre de 1989, y probablemente otros cientos más fueron asesinados en Timisoara y otros lugares. Aparentemente, más de 200 personas murieron en los golpes de estado en Bolivia en 1979 y 1980.[47]

Sin embargo, en la gran mayoría de los países de la tercera ola, los niveles generales de violencia fueron bastante bajos. Esta fue claramente la situación en las primeras transiciones del sur de Europa. En el golpe que comenzó la tercera ola, en Portugal, por ejemplo, murieron 5 personas y 15 fueron heridas. Al año siguien-

te, murieron menos de doce personas por la violencia política. Varias personas más murieron en los levantamientos campesinos anticomunistas del norte de Portugal en el verano de 1975. Un soldado murió en el abortado golpe derechista del 11 de marzo de 1975, y tres más en el golpe y contragolpe del 25 de noviembre de 1975.[48] Sin embargo, en un año y medio de sublevaciones revolucionarias en Portugal, el total de muertes políticas probablemente fue inferior a 100. La transición española también fue relativamente pacífica. Durante los cuatro años que van de 1975 a 1978 se registraron 205 muertes por razones políticas: 13 por grupos de extrema derecha, 23 por grupos marxistas-leninistas, 62 por la policía y la Guardia Civil y 107 por ETA, movimiento izquierdista de los separatistas vascos.[49] Dejando aparte las 34 personas del ejército muertas en el Politécnico, la transición griega estuvo relativamente libre de violencia.

Las transiciones de los regímenes militares sudamericanos, con la excepción particular de Chile, también fueron en general pacíficas. No se derramó sangre durante los cambios de régimen en Polonia, Alemania oriental, Hungría y Checoslovaquia. Estas transiciones fueron, como señala Timothy Garton Ash, "notables por su casi completa falta de violencia... No se tomó ninguna Bastilla, ni se levantó ninguna guillotina. Los postes eléctricos se usaron sólo para iluminar las calles".[50]

En Taiwan, el suceso más dramático en la lucha por la democratización fue el llamado "incidente de Kaohsiung", en el que no murió nadie, pero fueron heridos 183 policías desarmados. En Filipinas, un país con una cultura propensa a la violencia, tanto el régimen de Marcos como los rebeldes marxistas mataron gente, pero el número fue limitado y los principales grupos de oposición no emplearon la violencia. En Corea, después del incidente de Kwangju, la violencia se restringió y ocurrieron muy pocas muertes por razones políticas. El retorno a la democracia en India y Turquía, después de su breve experiencia con un gobierno autoritario, también implicó un mínimo de violencia, como ocurrió con la transición nigeriana.

Obviamente, hubo violencia en la tercera ola, pero en general fue absolutamente limitada. El total de muertes por razones políticas en más de treinta intentos de democratización, salvo en Nicaragua, entre 1974 y 1990, llegó probablemente a unos 20.000, y se concentraron especialmente en Sudáfrica y Asia. Sin embargo, en comparación con los cientos de miles de personas muertas en conflictos individuales, guerras civiles y guerras internacionales, y considerando los positivos resultados logrados en términos de cambio político, el costo en vidas humanas de la tercera ola fue

extraordinariamente bajo. La democratización se ha cobrado una parte infinitesimal de las muertes por razones políticas en el mundo entre 1974 y 1990. Desde la "revolución de los claveles", en Lisboa, a la "revolución de terciopelo" en Praga, la tercera ola ha sido de manera concluyente una ola pacífica.

¿Cómo se explica ese bajo nivel de violencia en estos cambios de régimen?

Primero, la experiencia de algunos países con una violencia civil importante antes de que la democratización empezara, o en los inicios de su proceso de democratización, animó tanto al gobierno como a la oposición a renegar de la violencia. España y Grecia sufrieron sangrientas guerras civiles que ahondaron las divisiones, antes y después de la Segunda Guerra Mundial. Los gobiernos militares de Brasil, Uruguay y Argentina tuvieron despiadadas "guerras sucias" contra los grupos terroristas en los años sesenta y setenta. El efecto de esas guerras fue reducir drásticamente o eliminar la oposición extremista del tipo Marighella, comprometida exclusivamente con la violencia.[51] Un segundo efecto fue producir en todos los sectores sociales la reacción de *"nunca más"*. En diciembre de 1982, por ejemplo, la transición argentina se vio frustrada cuando algunos participantes de una manifestación autorizada avanzaron sobre las barreras policiales frente a la sede del gobierno; la policía respondió con gases lacrimógenos, y un agente de seguridad del ejército mató a una persona. El presidente Bignone y la oposición reaccionaron rápidamente para prevenir una escalada de violencia y la Iglesia declaró el "Día de la Reconciliación Nacional". Después de esto, la transición argentina siguió "de una manera relativamente pacífica en comparación con la de muchos otros países".[52] De manera similar, en las protestas coreanas de 1986 y 1987, la policía tuvo mucho cuidado en evitar el uso de las armas de fuego para no repetir la masacre de Kwangju. En Taiwán, tanto la oposición como el gobierno usaron tácticas similares, puesto que estaba fresco el recuerdo del incidente de Kaoshsiung. En diciembre de 1986, por ejemplo, los principales dirigentes de la oposición de Taiwán condenaron a los miembros de la multitud que habían disparado sobre los vehículos policiales en el aeropuerto, declararon que "la seguridad estaba antes que la libertad", y cancelaron los planes para veinte manifestaciones. En Leipzig, Alemania oriental, en octubre de 1989, tanto las autoridades comunistas como los líderes de la oposición reconocieron la necesidad de evitar "otro Tiananmen".[53]

Segundo, niveles diferentes de violencia estuvieron asociados, en cierta medida, con distintos procesos de transición. Cerca de la mitad de las transiciones, entre 1974 y 1990, fueron transformacio-

nes en las que los reformistas democráticos del gobierno fueron lo bastante fuertes como para iniciar, y en buena medida controlar, el proceso de cambio de régimen. De esta manera, el gobierno tuvo un mínimo incentivo para recurrir a la violencia, y la oposición tuvo pocas oportunidades de hacerlo. Una excepción notable fue Chile, donde el gobierno se adhirió a un rígido programa de transformación del régimen, y la oposición usó las manifestaciones masivas para intentar acelerar el cambio y forzar al gobierno a negociar. En los traspasos, los reformistas demócratas con predominio en el gobierno y los demócratas moderados con predominio en la oposición tuvieron un interés común en reducir al mínimo la violencia cuando luchaban por ponerse de acuerdo en los términos de la transición. En los reemplazos, los casos son más variados, y las dos intervenciones militares tuvieron sangrientas consecuencias en dos pequeños países. Sin embargo, el hecho de que prevalecieran las transformaciones y, en un menor grado, los traspasos, minimizó la violencia en la tercera ola.

Tercero, la voluntad de los gobiernos conservadores de ordenar el uso de la violencia contra los grupos de la oposición varió considerablemente, como lo hizo la voluntad de las fuerzas de seguridad de cumplir esas órdenes. En China, Birmania, Sudáfrica y Chile, los líderes más estrictos ordenaron el uso de la fuerza, y la policía y las unidades del ejército emplearon despiadadamente la violencia para reprimir las manifestaciones pacíficas y no tan pacíficas de la oposición. Sin embargo, en otros casos, los dirigentes del gobierno no actuaron con decisión, y parecieron resistirse a emplear la fuerza contra sus propios conciudadanos. Como el sha de Irán, Marcos titubeó en sus instrucciones a su ejército cuando se organizó una protesta de la oposición después de las elecciones de febrero de 1986. En Polonia, Alemania oriental y Checoslovaquia, el gobierno comunista no vaciló en usar durante años la fuerza para reprimir a la oposición. Sin embargo, en los momentos cruciales de la transición del régimen en 1988 y 1989, se contuvieron de hacerlo. En Leipzig, el 9 de octubre de 1989 la situación era muy delicada: la oposición había planeado una manifestación masiva, "policías armados, fuerzas estatales de seguridad y miembros de los grupos paramilitares estaban listos para limpiar la Plaza Tiananmen germano-oriental con cachiporras y, como se supo después, armas de fuego".[54] Sin embargo, la orden de usar la fuerza contra los 70.000 manifestantes no llegó nunca. Esto fue aparentemente el resultado de la acción de los líderes cívicos locales y sus partidarios, con el tardío respaldo del líder comunista nacional, Egon Krenz. En general, en Europa oriental, aparte de Rumania, hubo, como señala

Garton Ash, una ausencia sorprendente de "una violencia contrarrevolucionaria importante".[55] Probablemente, tanto en Filipinas como en Europa oriental, la razón principal oculta tras la reticencia de los jefes de gobierno a usar la fuerza en los momentos críticos del proceso de democratización era la oposición de los gobiernos de las superpotencias. En contraste, la influencia de éstas estuvo totalmente ausente en China, Birmania, Rumania y Sudáfrica, y fue muy débil en Chile.

Cuando los gobiernos autorizan el uso de la violencia, ésta sólo se vuelve real si esas órdenes son obedecidas. *Ultima ratio regum* no reside en las armas, sino en la voluntad de aquellos que tienen las armas, de usarlas en nombre del régimen. Esta voluntad también varía considerablemente. A los ejércitos por lo general no les gusta probar sus armas sobre los ciudadanos a los que tienen la obligación de defender. La policía y las fuerzas de seguridad interna no estuvieron, comúnmente, más dispuestas que los ejércitos regulares a usar la violencia para reprimir el desorden y las protestas. A menudo los gobernantes autoritarios crearon fuerzas de seguridad especiales —la Securitate en Rumania, los "batallones de la dignidad" en Panamá, las tropas del Ministerio del Interior en muchos países— especialmente reclutadas y adiestradas para apoyar al régimen.

Los soldados y la policía estuvieron menos dispuestos a obedecer las órdenes de usar la violencia si podían identificarse con la gente a la que tenían que disparar. En consecuencia, los regímenes totalitarios intentaron asegurarse de que hubieran diferencias sociales, étnicas o raciales entre los responsables de las armas y el blanco de la violencia del régimen. El gobierno de Sudáfrica asignó regularmente a los policías negros áreas tribales distintas de la propia. El gobierno soviético intentó mantener una política similar con respecto a las distintas nacionalidades. El gobierno chino usó ejércitos campesinos de provincias lejanas contra los estudiantes en la plaza de Tiananmen. Cuanto más homogénea es una sociedad, más difícil resulta para el régimen usar la violencia para suprimir la oposición. El mismo principio probablemente también explica, en parte, las relativamente altas cifras de víctimas producidas por las fuerzas de Estados Unidos en sus invasiones a Granada y Panamá.

De manera similar, cuanto más amplia y representativa de las principales franjas de la ciudadanía sea una manifestación, más reticentes al uso de la violencia serán los soldados y policías. En septiembre de 1984, la policía de Manila usó "armas, bastones y gases lacrimógenos" para dispersar una manifestación antigubernamental de 3000 personas, compuesta en su mayoría

por estudiantes e izquierdistas, con un saldo de 34 personas (12 de ellas con heridas de armas de fuego) hospitalizadas.[56] Al mes siguiente, la policía no intervino en una manifestación de 30.000 personas organizada por grupos empresariales y el cardenal Sin. En la confrontación de Camp Craeme, en febrero de 1986, el ejército filipino se negó rotundamente a disparar contra los trabajadores, profesionales y amas de casa religiosos. De manera similar, las fuerzas de seguridad coreanas estaban mucho más dispuestas a usar la fuerza contra los manifestantes que eran estudiantes radicalizados que contra la clase media de trabajadores, eclesiásticos, técnicos y comerciantes. En Checoslovaquia, el ministro de Defensa aseguró a los dirigentes del Foro Cívico que el ejército checo no dispararía sobre los ciudadanos checos. En Rumania, las unidades del ejército rechazaron abrir fuego sobre los manifestantes de Timisoara, y el ejército se volvió entonces contra el régimen, y desempeñó un papel crucial en la supresión de la Securitate, que permanecía leal a Ceausescu. Hasta en China, algunas unidades del ejército aparentemente rechazaron disparar sobre los ciudadanos, y sus oficiales fueron más adelante investigados y sometidos a la ley marcial.[57]

El uso de la fuerza contra la oposición pudo ser más efectivo si (1) la sociedad era social o comunalmente heterogénea o (2) si era de un nivel relativamente bajo de desarrollo económico. Los regímenes autoritarios, en las sociedades en que el desarrollo económico ha producido una importante clase media que simpatiza con la democratización, fueron más reticentes al uso de la fuerza para suprimir la contestación, y las tropas de seguridad de aquellos regímenes estuvieron menos dispuestas a ejecutar esas órdenes.

Cuarto, los grupos de oposición también muestran un amplio abanico de cómo usaron, toleraron o rechazaron el uso de la violencia. Este tema planteó de manera mucho más crítica y dramática algunas de las cuestiones que surgieron en el debate sobre si boicotear o no al régimen que auspiciaba elecciones. En muchos casos, la policía y las fuerzas de seguridad del régimen tomaron prisioneras a cientos o miles de personas, y las torturaron o asesinaron. A menudo, las actividades de las fuerzas oficiales estaban complementadas por las de las semioficiales o paramilitares, los "escuadrones de la muerte". Bajo estas circunstancias, era fuerte la tentación de intensificar y promover la causa de la oposición atacando instalaciones gubernamentales, arrojando cócteles Molotov a los vehículos oficiales, disparando contra los soldados y la policía, secuestrando y ejecutando con notoria crueldad a los funcionarios. ¿Hasta dónde se extendería el recurso de la oposición democrática a estas tácticas contra un régimen represivo, que usa la

violencia? Las respuestas de los grupos de oposición van desde "nunca", pasando por "a veces" hasta "siempre". Las respuestas están estrechamente relacionadas con el compromiso general de los grupos con la democracia. Los demócratas moderados rechazan la violencia; los grupos radicalizados la invocan.

En la mayoría de los países de la tercera ola, los grupos principales de las corrientes opositoras persiguen la democracia a través de medios no violentos. La Iglesia Católica, como ya hemos visto, fue una fuerza importante que promovió la democratización en muchos países, y el Papa, los obispos locales y la mayor parte del clero también abrazaron decididamente la no violencia.[58] La clase media urbana (hombres de negocios, profesionales y empleados públicos), que a menudo era la clase dominante en la oposición democrática, rechazó normalmente la violencia e intentó reducirla al mínimo. Los líderes de los partidos políticos tenían como norma emplear los métodos en los que presumiblemente eran diestros —negociaciones, pactos, elecciones—, y evitar las tácticas terroristas y de insurrección en las que sus oponentes se destacaban. De esta manera las fuentes sociales de los movimientos moderados de oposición aparecieron forjando no sólo su apoyo a la democracia sino también a los métodos no violentos para materializarla.

La amplitud en que la oposición estaba comprometida con la no violencia varió según los países. "En una revolución —dijo Benigno Aquino en el discurso que esbozó para leerlo en el aeropuerto de Manila— no hay realmente vencedores, sólo hay víctimas. No tenemos que destruir para construir."[59] En los años posteriores a su asesinato, Corazón Aquino mantuvo firmemente este compromiso con la no violencia que, por supuesto, culminó en la masiva demostración de poder popular de comerciantes, estudiantes y religiosos que derrumbó el régimen de Marcos en febrero de 1986. En Europa oriental, Solidaridad se opuso desde el principio a las tácticas revolucionarias, y apoyó la no violencia. Como señaló un líder de Solidaridad durante la fase de clandestinidad de la organización, cuando la tentación de usar la violencia era más fuerte, Solidaridad estuvo "contra cualquier acto de violencia, lucha callejera, piquetes, actos de terrorismo, organizaciones armadas, y no aceptamos ninguna responsabilidad por los actos de violencia". "Conocemos gran número de revoluciones, grandes revoluciones y pueblos magníficos —dijo Walesa—, que después de tomar el poder, produjeron sistemas que fueron mucho peores que los que habían destruido." Aquellos que comienzan tomando bastillas —advirtió de manera similar Adam Michnik— terminan construyendo su propia bastilla.[60] Solidaridad proporcionó el

modelo para los movimientos no violentos de oposición que provocaron las transiciones en Alemania oriental y Checoslovaquia.

En Sudáfrica, el Congreso Nacional Africano se adhirió a una política de no violencia durante casi medio siglo, hasta la masacre de Sharpeville en 1960, después de la cual cambió su política, se adhirió al uso de la violencia y creó su propia organización militar, Umkhonto we Sizwe. Otros líderes negros, como el arzobispo Desmond Tutu y el jefe Mengosuthu Buthelezi, continuaron apoyando la no violencia. "Las revoluciones sangrientas traen consigo una terrible opresión —advirtió Buthelezi— y no provocan automáticamente grandes ventajas."[61] También en Corea, los principales grupos de la oposición rechazaron el uso de la violencia, aunque sus manifestaciones a mediados de los años ochenta fueron a menudo acompañadas por ella, producida por los estudiantes radicalizados.

En muchos países, algunos grupos de la oposición estuvieron, por supuesto, firmemente comprometidos con el uso de la violencia contra los regímenes no democráticos a los que se enfrentaban. En esta categoría entrarían los grupos marxistas-leninistas y maoístas de El Salvador, Filipinas, Perú y Guatemala, que lucharon contra los regímenes autoritarios y sus sucesores democráticos. El Partido Comunista y sus aliados, las organizaciones revolucionarias izquierdistas chilenas, se comprometieron a apoyar la violencia contra el régimen de Pinochet, y desde 1960 a 1990 el Congreso Nacional Africano empleó la violencia contra el régimen sudafricano.

Los grupos de oposición usaron la violencia contra tres tipos de blancos: (1) Funcionarios del gobierno (líderes políticos, oficiales de policía, soldados) e instalaciones (destacamentos de policía, centrales eléctricas, depósitos, vías de comunicación); (2) "colaboracionistas", es decir, individuos ostensiblemente aliados de la oposición, o que pertenecían a grupos sociales o radicalizados que apoyaban a la oposición pero que actuaban disimuladamente como informantes, agentes o funcionarios del régimen no democrático; (3) lugares de servicios para los ciudadanos, elegidos al azar, como grandes almacenes y teatros, que fueron atacados presumiblemente para demostrar la fuerza de la oposición y la incapacidad del gobierno para ofrecer seguridad. Se ha debatido mucho dentro de la oposición sobre los méritos relativos de estos diferentes tipos de blancos, y particularmente sobre la moralidad y la efectividad de ataques terroristas indiscriminados contra civiles. Por añadidura, los grupos de la oposición comprometidos con la violencia debatieron sobre los méritos relativos de la guerrilla urbana o rural, y en qué medida

y con qué periodicidad resultaban deseables las ofensivas importantes y los levantamientos populares.

Durante los años setenta y ochenta los dirigentes del Congreso Nacional Africano afirmaron repetidamente el rol de la violencia como una táctica en su lucha contra el *apartheid*. "La violencia —como dijo en 1987 Thabo Mbeki, líder del Congreso Nacional Africano— es un medio muy importante para conseguir el cambio."[62] Inicialmente, el CNA se centró en los edificios del gobierno, los destacamentos de policía, las centrales eléctricas, las fuentes energéticas y otros servicios. Entre octubre de 1976 y diciembre de 1984, según rumores, el CNA realizó 262 ataques armados contra estos objetivos. En los tres años siguientes, al comienzo, en septiembre de 1984, de una creciente intranquilidad en las poblaciones negras, el número de ataques se cuadruplicó, y los negros aliados con el régimen se convirtieron cada vez más en objetivos. Después que la policía disparó sobre los manifestantes en Sharpeville, en septiembre de 1984, la multitud mató a seis concejales negros, incluido el diputado mayor de Sharpeville. En los años siguientes, los negros mataron a centenares de otros negros sospechosos de ser colaboracionistas. Durante los nueve meses siguientes a septiembre de 1984, los negros radicalizados atacaron a ciento veinte concejales negros, mataron a cinco e incendiaron las casas de setenta y cinco. En julio de 1985, sólo dos de los treinta y ocho concejales pudieron seguir trabajando. Finalmente, al terminar 1985 y 1986, hubo un importante aumento en el tercer tipo de ataque, con más asaltos contra objetivos civiles en los primeros seis meses de 1986 que en los tres años anteriores juntos. Las declaraciones de los dirigentes del CNA sugerían que existían serias diferencias entre ellos en cuanto a la conveniencia de aquellas acciones.[63]

En Chile, los grupos de oposición radical se concentraron primero en las instalaciones públicas y del gobierno. Durante los primeros tres meses de 1984, por ejemplo, según diversas fuentes, se colocaron ochenta bombas en líneas de ferrocarril, servicios y estaciones de radio, dejando tres veces sin luz el centro de la ciudad. El 29 de octubre de 1984, doce bombas en cinco ciudades dañaron oficinas del gobierno, bancos y centrales telefónicas. En total ocurrieron más de 400 ataques terroristas en Chile durante 1984, y unos 1000 durante un período de doce meses entre 1985-86.[64] La violencia de la oposición chilena culminó en el intento de septiembre de 1986, llevado a cabo por el Frente Patriótico Manuel Rodríguez (FPMR), de asesinar a Pinochet, del que el general escapó sin heridas serias, aunque murieron cinco de sus guardaespaldas.

Prácticamente en todos los países, una táctica importante fue la de las manifestaciones de masas o marchas contra el régimen. Estas demostraciones de fuerza movilizan y catalizan el descontento, permiten a la oposición sondear la amplitud de su apoyo y la efectividad de su organización, generan publicidad que se extiende al ámbito internacional, provocan dentro del régimen divisiones sobre cuál es la mejor respuesta, y, si el régimen responde con violencia, pueden crear mártires y nuevas razones para reaccionar. En general, las protestas de masas de la oposición fueron convocadas en cuatro clases de oportunidades:

(1) En ciertos ejemplos, los grupos de oposición organizaron demostraciones periódicamente. En Chile, en 1983-84, por ejemplo, la oposición mantuvo manifestaciones mensuales de protesta que implicaron bastante violencia tanto por parte de la policía como de los manifestantes. En Leipzig, en 1989 hubo manifestaciones pacíficas todos los lunes por la tarde en contra del régimen.

(2) Los grupos de oposición organizaron manifestaciones en los aniversarios de hechos notables, como las masacres de Sharpeville y Soweto en Sudáfrica, la masacre de Kwangju en Corea, el golpe contra Salvador Allende en Chile y el asesinato de Benigno Aquino en Filipinas.

(3) Las manifestaciones se organizaron como parte de una campaña para inducir u obligar al gobierno a aceptar las exigencias de la oposición. Tanto en Brasil como en Corea, por ejemplo, una serie de manifestaciones masivas apoyaron las demandas que la oposición formuló en pro de la elección popular directa del presidente.

(4) Finalmente, los grupos de la oposición organizaron manifestaciones en respuesta a los ultrajes del gobierno, como la muerte de manifestantes pacíficos o presos políticos, u otros actos particularmente brutales de crueldad policial. En algunos ejemplos, de manera más importante en Sudáfrica, un acto de brutalidad provocaba una manifestación, a menudo durante el funeral de la víctima de la brutalidad, lo que a su vez provocaba nuevos actos de violencia, generando la necesidad de nuevos funerales como manifestaciones. Esta espiral llevó al gobierno de Sudáfrica a prohibir los cortejos fúnebres en agosto de 1985.

Cualquiera que sea el motivo, las manifestaciones de masas casi siempre fueron una ocasión para la violencia. Aun cuando los principales organizadores de las manifestaciones fueran moderados y estuvieran firmemente comprometidos con la no violencia, al menos algunos participantes de las manifestaciones fueron capaces de emplear la violencia. Algunos extremistas aprovechaban la cobertura y el apoyo de las manifestaciones para arrojar piedras o bombas de gasolina contra la policía o los inmuebles oficiales. A

menudo, grupos inclinados a la violencia se apartaban de la manifestación principal para realizar ataques contra objetivos del gobierno. Por otra parte, aun una manifestación pacífica pudo, y frecuentemente ocurrió así, proporcionar una excusa a la policía para recurrir a la violencia. En resumen, las protestas de masas a veces (1) generan violencia sin proponérselo, (2) dan a los extremistas una oportunidad de usar la violencia, (3) dan una oportunidad a los ultraconservadores del régimen de usar la violencia y (4) dan una oportunidad a los ultraconservadores de atacar a la policía, y así crear una justificación para la violencia masiva del gobierno contra la oposición.

El uso de la violencia fue un tema importante entre los grupos radicales y moderados de la oposición. Los partidarios de la violencia generalmente eran los más jóvenes, y muy probablemente estudiantes. La tónica era criticar a los partidarios de la no violencia como "oportunistas" y colaboradores fácticos del régimen. En Corea, por ejemplo, existió una gran división entre Kim Dae Jung, Kim Young Sam y otros dirigentes de los principales partidos de la oposición, por un lado, y, por otro, los jóvenes estudiantes radicales y sus aliados de la línea dura que nutrían las filas de las marchas de protesta, y usaban aquellas ocasiones para atacar a la policía. A veces, los estudiantes denunciaban a los líderes moderados de la oposición de la misma manera que a los dirigentes del gobierno. Estas denuncias, según Kim Dae Jung, "dejaban estupefactos" a los dirigentes moderados.[65] Esto situaba a aquellos dirigentes en la difícil posición de querer separarse de las tácticas que los estudiantes estaban usando, mientras querían movilizar a los estudiantes para manifestaciones pacíficas de masas, por medio de las cuales pensaban que derrocarían al régimen. Cuando el gobierno aceptó unas elecciones populares y libres en 1987, los estudiantes no estuvieron satisfechos, se sintieron al margen y se comprometieron a usar las protestas y la violencia para promover reformas sociales y acabar con la influencia norteamericana en Corea.

En Chile, los dirigentes de las principales corrientes de oposición intentaron de manera similar distanciarse del Partido Comunista, del FPMR y de otros grupos que usaban la violencia contra el régimen. En Filipinas, las fuerzas de Aquino rechazaron tanto el uso de la violencia como la cooperación con aquellos que la usaban. En Sudáfrica, por el contrario, los grupos de la oposición y sus dirigentes que perseguían la no violencia, como Tutu y otros líderes religiosos, Buthelezi, y la coalición liberal —el Frente Unido Democrático— no tuvieron otra posibilidad que cooperar con el CNA.

Inevitablemente, la oposición radical y las multitudes airadas se sintieron tentadas de recurrir a la violencia, y los dirigentes de las principales corrientes muchas veces tuvieron dificultades para contenerlos. Adam Michnik y Desmond Tutu compartieron la experiencia de estar presos en sus países en manos de regímenes no democráticos. También compartieron la experiencia de arriesgar sus propias vidas para evitar el linchamiento de agentes del gobierno en manos de airados manifestantes de la oposición.

Por lo tanto, diversos factores redujeron los niveles de violencia en la tercera ola de democratización. En gran parte, estos factores también contribuyeron al éxito de los intentos de democratización. Las intervenciones extranjeras violentas provocaron la democracia en varios casos de la segunda ola, y en Granada y Panamá en la tercera ola. La violencia social no produjo el mismo resultado. Los dirigentes de los regímenes autoritarios pueden usar con éxito la violencia para sostener sus gobiernos; sus opositores radicalizados pueden usar con éxito la violencia para derrocar a aquellos regímenes. La primera actitud impide que la democracia llegue; la segunda la mata al nacer. La historia nos dice que las revoluciones armadas casi nunca han producido regímenes democráticos. En 9 de 11 intentos fracasados de democratización, entre 1860 y 1960, hubo una violencia civil importante durante los veinte años anteriores al intento de democratización. Solamente dos de ocho intentos con éxito de democratización, durante el mismo período, han sido precedidos por una violencia civil importante.[66] De manera similar, entre 1974 y 1990, levantamientos violentos terminaron con los regímenes autoritarios de Nicaragua, Yemen, Etiopía, Irán, Haití, Rumania y otros. En ningún caso, salvo la posible pero muy problemática excepción de Rumania, el resultado fue la democracia. El recurso a la violencia aumenta el poder de los especialistas en la violencia, tanto del gobierno como de la oposición. Los gobiernos creados por la moderación y el entendimiento gobiernan con moderación y entendimiento. Los gobiernos producidos por la violencia gobiernan con la violencia.

Capítulo 5

¿DURANTE CUANTO TIEMPO?

LA CONSOLIDACION Y SUS PROBLEMAS

Los reformistas democráticos en el País A han llegado al poder, y comenzaron la transformación del sistema político de su país. El recalcitrante dictador del País B ha volado al exilio en un reactor de la fuerza aérea norteamericana, provocando la explosión de euforia de su pueblo, y los demócratas moderados de la reciente oposición ahora afrontan el cambio de gobierno. En el País C, los democratizadores del gobierno y de la oposición han sacrificado los intereses inmediatos de sus miembros, y han llegado a acuerdos sobre los puntos esenciales de un nuevo sistema democrático. En los tres países, por primera vez en muchos años, van a realizarse elecciones libres y limpias para formar un gobierno elegido por el pueblo.

¿Y luego qué? ¿Qué problemas deberá afrontar el nuevo sistema democrático? ¿Durará la democracia? ¿Se consolidará el nuevo régimen, o va a hundirse? En la primera y segunda contraola, veinte países con sistemas políticos democráticos volvieron a formas autoritarias de gobierno. ¿Cuántos de los treinta países que evolucionaron a la democracia en los años setenta y ochenta van a retroceder a alguna forma de autoritarismo? Dos contraolas ocurrieron en Africa en los años ochenta: Nigeria en 1984 y Sudán en 1989. ¿Se trató de un elemento anecdótico o fue la primera

manifestación de lo que sería un hundimiento más amplio de los nuevos gobiernos democráticos?

Las especulaciones sobre el futuro rara vez resultan esclarecedoras; las predicciones sobre ese futuro a menudo son comprometedoras. Los capítulos anteriores han examinado qué, por qué y cómo fue la tercera ola de transiciones hacia la democracia. Este capítulo intenta continuar esta aproximación empírica por medio del análisis de: (1) los dos principales problemas a los que se enfrentan las transiciones a las nuevas democracias; (2) los pasos implicados en el desarrollo de las instituciones de la política democrática, y (3) los factores que pueden afectar las posibilidades de la consolidación de la democracia.

Los países, en el desarrollo y la consolidación de sus nuevos sistemas políticos democráticos, se enfrentaron a tres tipos de problemas. *Problemas de transición*, derivados directamente del fenómeno del cambio de régimen del autoritarismo a la democracia. Abarcan los problemas de establecer nuevos sistemas constitucionales y electorales, deshacerse de funcionarios pro dictatoriales y reemplazarlos por otros democráticos, revocar o modificar leyes inadecuadas para la democracia, abolir o cambiar drásticamente instituciones propias del anterior gobierno, como la policía secreta, y, en relación con los sistemas de partido único, separar las propiedades del partido y del gobierno, sus funciones y funcionariado. Los dos problemas clave de la transición en muchos países se relacionaron con (1) cómo tratar a los funcionarios del gobierno autoritario que estuvieron abiertamente comprometidos con las violaciones a los derechos humanos, "el problema de la tortura", y (2) cómo reducir la participación del ejército en la política y establecer un modelo profesional de relaciones cívico-militares, "el problema pretoriano".

Una segunda categoría de problemas puede ser catalogada como *los problemas contextuales*. Se derivan de la naturaleza de la sociedad, su economía, su cultura y su historia, y en cierto sentido son endémicos del país, cualquiera que sea su forma de gobierno. Los gobernantes autoritarios no resolvieron esos problemas, y tampoco es probable que lo consigan los gobernantes democráticos. Cuando esos problemas son específicos de determinados países, y no del fenómeno común de la transición, difieren obviamente de un país a otro. Sin embargo, entre aquellos problemas que prevalecieron en las democracias de la tercera ola se incluyen las insurrecciones, los conflictos sociales, antagonismos regionales, pobreza, desigualdad socioeconómica, inflación, deuda externa, bajos niveles de crecimiento económico. A menudo, los comentaristas remarcan la importancia que estos problemas plantean a la conso-

lidación de las nuevas democracias. En realidad, sin embargo, aparte del bajo nivel de desarrollo económico, el número y la gravedad de los problemas contextuales de un país no parecen estar muy relacionados con su éxito o su fracaso en el camino de consolidación de la democracia.

Finalmente, cuando las democracias se consolidan y alcanzan cierta estabilidad, pueden llegar a enfrentarse con *problemas sistémicos,* derivados del funcionamiento del sistema democrático. Los sistemas políticos autoritarios sufren problemas derivados de su propia naturaleza, como una excesiva concentración del poder de decisión, deficiente realimentación, dependencia de la legitimación en base a su rendimiento. Otros problemas son los característicos de los sistemas democráticos: llegar a un punto muerto, la imposibilidad de tomar decisiones, la debilidad ante la demagogia, el control por parte de intereses económicos parciales. Estos problemas han aparecido a lo largo del desarrollo de las antiguas democracias y las democracias de la tercera ola presumiblemente no serán inmunes a ellos. En el esquema 5.1 vemos cómo suelen presentarse estos problemas.

Los siguientes apartados de este capítulo plantean el problema de la tortura y el ejército, y luego discuten el papel de los problemas contextuales en los procesos de consolidación. No haremos ningún esfuerzo por analizar los problemas sistémicos derivados del funcionamiento de una democracia puesto que son, en cierto sentido, un fenómeno de la posconsolidación.

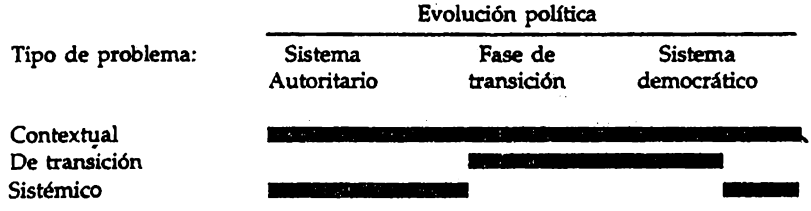


Figura 5.1. Problemas de la tercera ola

EL PROBLEMA DE LA TORTURA
PROCESO Y CASTIGO *VERSUS* OLVIDO Y PERDON

Entre otras cosas, los nuevos regímenes democráticos han tenido que decidir qué harían con los símbolos, doctrinas, organizaciones, leyes, funcionarios y líderes de los sistemas autoritarios. Sobre estos puntos, a menudo recaen problemas fundamentales de identidad y legitimidad política. Un tema común es el relativo a los crímenes cometidos por los funcionarios y militares del régimen anterior.[2] Los gobiernos democráticos, cuando se suceden unos a otros, aprovechan la oportunidad de mostrar y castigar la incompetencia, la corrupción y el fraude cometido por funcionarios del gobierno anterior. Los gobiernos democráticos que suceden a gobiernos autoritarios se enfrentan a problemas mucho más serios, densos emotivamente y políticamente sensibles. ¿Cómo deberían responder los gobiernos democráticos a los cargos de graves violaciones de los derechos humanos —asesinatos, secuestros, torturas, robos, prisiones sin juicio— cometidas por los funcionarios de los regímenes autoritarios? ¿El camino adecuado es perseguir y castigar, u olvidar y perdonar?

Los regímenes autoritarios de los años setenta y ochenta dieron motivos importantes para que se plantearan estos temas. Durante los años de gobierno militar, casi 9000 argentinos desaparecieron, presumiblemente asesinados por las fuerzas de seguridad, y otros muchos fueron secuestrados y torturados. Durante los años de gobierno militar, Uruguay, según los cálculos, tuvo el más alto porcentaje de presos políticos del mundo. Uno de cada 50 uruguayos fue detenido alguna vez, y muchos fueron torturados. Alrededor de 200 personas desaparecieron o fueron asesinadas mientras estuvieron detenidas. En Grecia, los que fueron torturados, o maltratados de alguna manera, llegan a varios centenares. En Chile, cerca de 800 ciudadanos fueron asesinados durante el golpe de 1973 o inmediatamente después de él, y otros 1200 murieron en los años siguientes. Cuando se declaró una amnistía en 1979, unos 7000 presos políticos fueron liberados de la cárcel. El régimen de Ceausescu violó los derechos humanos básicos de miles de rumanos. Los dictadores centroamericanos, tanto de derecha como de izquierda, trataron a su pueblo, particularmente a las minorías raciales, de manera igualmente brutal. Hasta en Brasil, unos 81 civiles fueron muertos y 45 desaparecieron entre 1966 y 1975 en la guerra contra la guerrilla urbana.[3] A veces, los actos contra personas fueron apoyados por el uso de violencia masiva contra las manifestaciones, como las muertes de

Kwangju y en el Politécnico, en Corea y Grecia respectivamente.

Estas acciones de los gobiernos autoritarios de fines del siglo XX no difieren mucho de las de los gobiernos autoritarios anteriores. Su conducta se convierte en un problema candente dentro de sus sociedades, a causa del desarrollo de la preocupación universal sobre los derechos humanos en los años setenta. Esta preocupación se pone de manifiesto a través de la legislación sobre derechos humanos del Congreso de Estados Unidos, de la aparición de organizaciones de derechos humanos, como Amnesty International, Freedom House, Americas Watch y las organizaciones adheridas a la CSCE*, también han influido el rol más activo de las organizaciones intergubernamentales de derechos humanos y la administración Carter, que puso efectivamente a los derechos humanos en el centro de la preocupación mundial. Como consecuencia, cuando los gobiernos democráticos llegaron al poder no pudieron evitar el enfrentarse con las violaciones de derechos humanos practicadas por los regímenes anteriores, aun en el caso en que, como ocurría habitualmente, el castigo de estos hechos no tuviera precedentes en sus sociedades.

La importancia vital de los derechos humanos se refleja en la naturaleza de los cargos que se imputaron a los funcionarios de los regímenes autoritarios. Los dirigentes del régimen militar griego fueron acusados de llevar a cabo un golpe de estado, y fueron juzgados por alta traición. Sin embargo, en casi todos los países los cargos y las acusaciones se relacionaban con el asesinato, el secuestro y la tortura de personas. En muchos países hubo un amplio apoyo popular para la creación de los sistemas autoritarios, y por ello resultó políticamente dificultoso perseguir a los responsables de crear ese sistema. La preocupación mundial por los derechos humanos no se centró en la ilegalidad del régimen sino en la acción ilegal de sus agentes. Los funcionarios de los regímenes autoritarios no sólo fueron perseguidos porque mataron la democracia constitucional sino porque mataron personas.

En los países donde hubo importantes violaciones de los derechos humanos, el debate se centró sobre cuál debía ser la actitud del gobierno democrático. Se argumentó que los autores de semejantes crímenes debían ser procesados y castigados porque:

* Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa.

(1) Lo requieren la justicia y la verdad; el régimen sucesor tiene el deber moral de castigar los crímenes contra la humanidad.

(2) El procesamiento es una obligación moral debida a las víctimas y a sus familiares.

(3) La democracia está basada en la ley, y lo importante es que ni los altos funcionarios ni los militares y los oficiales de policía están por encima de la ley. Como señalaba un juez uruguayo, criticando la propuesta de amnistía del gobierno democrático: "La democracia no es solamente la libertad de opinión, el derecho a llamar a elecciones, y todo lo demás. Es el gobierno de la ley. Sin la aplicación equitativa de la ley, la democracia está muerta. El gobierno está actuando como un marido engañado. El lo sabe, todo el mundo lo sabe, pero él sigue insistiendo en que todo está bien y rezando cada día para no tener que verse obligado a comprobar la verdad, porque entonces tendría que hacer algo".

(4) El procesamiento es necesario para evitar futuras violaciones de los derechos humanos por parte de agentes de seguridad.

(5) El procesamiento es esencial para establecer la viabilidad del sistema democrático. Si el sistema represivo, tanto militar como policial, puede evitar los procesos a través de la influencia política o de amenaza de golpe de estado, entonces la democracia no existe realmente en el país, y la lucha por establecerla debe continuar.

(6) El procesamiento es necesario para asegurar la supremacía de los valores democráticos y de sus normas, y para alentar al pueblo a creer en ellos. "A menos que se investiguen y castiguen los crímenes, no habrá un fortalecimiento real de la confianza, ni se 'implantarán' las normas de la democracia; por lo tanto, no habrá una genuina consolidación de ésta."[5]

(7) Aunque no se procesen todos los crímenes, es necesario, aunque sea mínimamente, dar a conocer su alcance y la identidad de sus responsables, y de esa manera ofrecer una relación completa e indiscutible para el pueblo. El principio de rendir cuentas es esencial para la democracia, y la rendición de cuentas requiere que "se exponga la verdad" y que se insista en "que las personas no sean sacrificadas a un bien mayor, que su sufrimiento sea revelado y la responsabilidad del estado y sus agentes por haberlo causado quede clara".[6]

Los que se opusieron a los procesos argumentaron:

(1) Que la democracia debe basarse en la reconciliación, en que los grupos principales de la sociedad dejen a un lado las divisiones del pasado.

(2) El proceso de la democratización requiere el entendimiento explícito o implícito entre los grupos respecto de que no se castigarán las ofensas del pasado.

(3) En muchos casos, tanto los grupos de la oposición como las fuerzas del gobierno violaron groseramente los derechos humanos.

Una amnistía general para todos proporciona una base mucho más sólida que los intentos de procesar a unos o a otros, o a ambos.

(4) Los crímenes de los funcionarios del gobierno estuvieron justificados en su momento por la necesidad imperiosa de reprimir al terrorismo, derrotar a la guerrilla marxista-leninista y restablecer la ley y el orden en la sociedad, y su actuación fue ampliamente apoyado por el pueblo.

(5) Muchas personas y grupos de la sociedad compartieron la culpa por los crímenes realizados por el gobierno autoritario. "Todos hemos sacado partido del sistema totalitario —opina Václav Havel—, y lo hemos aceptado como un hecho inmutable, ayudando de esta manera a perpetuarlo. En otras palabras, todos —aunque, naturalmente, en grados diferentes— somos responsables por la creación de la maquinaria totalitaria. Ninguno de nosotros es sólo una víctima; todos somos responsables de ello."

(6) La amnistía es necesaria para establecer la nueva democracia sobre una base sólida. Aunque se pueda argumentar a favor de los procesos penales desde el punto de vista legal y moral, todo esto debería perder sentido ante el imperativo moral de crear una democracia estable. La consolidación de la democracia debería tener prioridad sobre el castigo de los individuos. O, como dijo el presidente del Uruguay, Julio Sanguinetti: "¿Qué es más justo? ¿Consolidar la paz en un país donde hoy están garantizados los derechos humanos o pretender una justicia retroactiva que podría comprometer esa paz?"[8]

Estos fueron, en síntesis, los argumentos en pro y en contra de los procesamientos penales de los crímenes realizados por los gobiernos autoritarios en los países de la tercera ola. En la práctica, lo que ocurrió estuvo poco influido por consideraciones morales y legales. Estuvo condicionado casi exclusivamente por razones políticas, por la naturaleza del proceso de democratización y por la distribución del poder político durante la transición y después de ella. Finalmente, la actividad política en los países de la tercera ola minó los esfuerzos por juzgar y castigar a los criminales de los regímenes autoritarios. En unos pocos países se hicieron juicios sumarios a unos pocos individuos; en casi todos los países no hubo ni procesos efectivos ni castigos. Entre los países que se democratizaron antes de 1990, sólo en Grecia hubo un número importante de funcionarios gubernamentales sometidos a procesos y castigos significativos.

Dados el acalorado debate político y la intensidad emocional de este tema, ¿cómo puede explicarse el resultado?

Primero, casi la mitad de las democratizaciones anteriores a 1990 fueron transformaciones iniciadas y dirigidas por los líderes de los regímenes autoritarios existentes. Normalmente, estos dirigentes eran reformistas democráticos, que habían desplazado, en

la mayoría de los casos, a los líderes conservadores anteriores. Aquéllos no querían, obviamente, ser procesados por los crímenes que hubieran podido cometer. Los reformistas querían inducir a los conservadores a aceptar el proceso de democratización, y asegurarles que no serían castigados por el régimen democrático sucesor era fundamental para lograr su objetivo. Por añadidura, los regímenes autoritarios en los que los reformistas pudieron desplazar a los conservadores en el poder podrían haber sido responsables de menos crímenes y violaciones flagrantes de los derechos humanos que aquellos regímenes en los que los conservadores permanecieron en el poder hasta el final. Por ello, prácticamente cada régimen autoritario que inició su transformación hacia la democracia también decretó una amnistía como parte de ese proceso. Estas amnistías se aplicaron, de manera general, a los crímenes cometidos durante un período preciso de tiempo por los agentes del régimen o los miembros de la oposición. Los regímenes del Brasil y Chile proclamaron tales amnistías en 1979. Guatemala lo hizo en 1986. Los generales turcos garantizaron su inmunidad penal antes de permitir que se eligiera un gobierno democrático en 1983.

En este y otros casos de transformación, los regímenes autoritarios no sólo actuaron en su propio interés al legislar la amnistía, también tuvieron el poder de hacer que la amnistía fuera apoyada. Se objetó que, como resultado, los regímenes democráticos sucesores no fueron democracias reales, porque les faltó el poder para ejercer la justicia sobre aquellos que habían cometido crímenes en los regímenes autoritarios. En Guatemala, por ejemplo, los militares declararon una autoamnistía cuatro días antes de entregar el gobierno al presidente civil democráticamente electo, Vinicio Cerezo, en enero de 1986. Cerezo aceptó la amnistía, la amplió temporalmente, y luego admitió que no seguiría mucho tiempo como presidente si se intentaba juzgar a algún soldado guatemalteco por las aparentemente numerosas violaciones de los derechos humanos durante el gobierno militar. De este modo, se objetó, el gobierno de Cerezo no fue "un gobierno democrático, o ni siquiera un gobierno que está realizando su transición a la democracia".[9]

La misma acusación se hizo al régimen que sucedió a Pinochet en Chile. La coalición multipartidista que respaldó a Patricio Aylwin, como presidente en las elecciones de 1989, adoptó un programa que exigió a la legislación revocar la ley de amnistía de 1979, y dejar a un lado durante un año el estatuto de diez años a favor de las limitaciones a los procesos por asesinatos y otros crímenes violentos. Los líderes militares chilenos advirtieron de las consecuencias si se concretaban estas intenciones. En octubre de 1989, mientras todavía era presidente, el general Pinochet declaró:

"El día en que toquen a cualquiera de mis hombres se acabó el estado de derecho". El comandante de la fuerza aérea chilena, general Fernando Matthei, que había luchado durante diez años con Pinochet, le presionaba para una rápida democratización. Sin embargo, ante los intentos de revocar la ley de amnistía, advirtió en 1989 que se estaba poniendo en riesgo aquel proceso. Las fuerzas armadas no "aceptarían" los procesos: "Si van a intentar ponernos en la picota, como en Argentina, esto tendrá consecuencias muy graves". Los dirigentes de la oposición izquierdista siguieron insistiendo en la posibilidad de los procesos; sin embargo, los líderes democráticos moderados enfatizaron solamente lo deseable de las investigaciones. Varios días antes de convertirse en presidente, Aylwin continuó dando confianza a los militares. "La idea de un tribunal no está en mi cabeza —dijo—. No es mi intención promover tribunales... [No pretendo] perseguir o enemistarme con el general Pinochet o cualquier otro."[10] Coherente con su punto de vista de la reconciliación nacional, inmediatamente después de haber asumido Aylwin, la presidencia liberó a los presos políticos castigados por el régimen de Pinochet que no habían cometido actos de violencia.

La creación de un sistema democrático siempre implica compromisos entre grupos del poder político sobre lo que el gobierno puede o no hacer. La instauración de la democracia en Venezuela, a fines de los años cincuenta, requirió compromisos para respetar los privilegios eclesiásticos y la propiedad privada, y comprometerse a la reforma agraria. ¿El resultado fue un sistema político no democrático a causa de estos compromisos? ¿El sistema es antidemocrático porque el gobierno carece del poder, o de la voluntad de enjuiciar a los criminales del régimen autoritario precedente? Si así fuera, entonces ningún sistema establecido a través de la transformación es democrático, porque claramente ningún líder autoritario democratizaría su sistema si espera que él mismo o sus aliados fueran enjuiciados y castigados en consecuencia. Los gobiernos que son fuertes, lo bastante como para promover transformaciones, son lo bastante fuertes como para imponer ese precio. Si no hubiera sido así, posiblemente la mitad de las transiciones de la tercera ola anteriores a 1990 no hubieran ocurrido. Rechazar la amnistía en esos casos es excluir la forma de democratización predominante.

La situación de los gobiernos autoritarios que no se fueron siendo todavía fuertes, sino que fueron reemplazados a causa de su debilidad, fue completamente diferente. Normalmente, dichos regímenes no previeron su final, y por ello no intentaron proteger a sus miembros exigiendo amnistías. La excepción más notable

fue la de Argentina, donde el general Bignone presidió un régimen militar interino durante dieciséis meses, desde la caída de la junta hasta la elección de un gobierno democrático. Su gobierno hizo sucesivos esfuerzos, que fracasaron en su totalidad, para proteger a los militares y a la policía de los procesos penales. Primero intentó negociar un acuerdo sobre los procesos con los dirigentes civiles; su esfuerzo "fue ampliamente ridiculizado". Luego preparó un informe televisivo sobre la guerra contra los terroristas de izquierda, con la esperanza de justificar las acciones del gobierno militar: también fracasó. El siguiente intento consistió en negociar un acuerdo secreto con los dirigentes conservadores del movimiento peronista, pero los otros líderes de la oposición lo divulgaron y tuvo que abandonar la idea.[11] Finalmente, pocas semanas antes de las elecciones, el gobierno de Bignone decretó una "Ley Nacional de Pacificación", que garantizaba la inmunidad en relación con los procesos y la investigación a todos los militares y oficiales de policía por cualquier tipo de acción anterior, incluyendo "crímenes comunes y relacionados con acciones militares", cometidos durante la guerra contra el terrorismo. La amnistía también se aplicaba a un pequeño número de terroristas, quizás una docena, que no habían sido arrestados ni acusados y que no estaban en el exilio. Esta ley fue inmediatamente denunciada por los líderes de la oposición política. El gobierno democrático derogó la ley de amnistía dos semanas después de haber asumido la presidencia, en diciembre de 1983.

Los funcionarios de los gobiernos autoritarios que cayeron o fueron derrocados fueron los objetivos de los castigos. Después de ser derrocado por las fuerzas militares de Estados Unidos, Bernard Coard y otros trece líderes del régimen comunista de Granada fueron acusados de asesinato y otros crímenes, y se enfrentaron a una larga condena de prisión. Si Noriega no hubiera sido llevado a Estados Unidos para procesarlo por los cargos sobre tráfico de drogas, habría tenido que afrontar diversos cargos en su propio país. Los Ceausescu tuvieron una justicia bastante expeditiva. Antes de ser elegida, Corazón Aquino amenazó a Marcos con procesarlo, por lo que aquél huyó en avión hacia el exilio. Honecker y sus aliados evitaron inicialmente serios castigos, a causa de su avanzada edad y su delicado estado de salud, pero a fines de 1990 Honecker fue acusado de haber ordenado la muerte de alemanes orientales que habían intentado cruzar el muro de Berlín.

Los esfuerzos más amplios y serios por procesar y castigar a los criminales de los gobiernos militares se hicieron en Grecia y Argentina. La situación de esos dos países parece haber sido, a grandes rasgos, bastante similar. Ambos gobiernos militares eran

claramente culpables de importantes violaciones de los derechos humanos. Ambos gobiernos cayeron tras haber sufrido derrotas militares en conflictos externos. En ambos casos, los gobiernos democráticos que los sucedieron estuvieron controlados completamente por un partido, y encabezados por un líder muy respetado y popular. También en ambos casos, cuando se eligió el gobierno democrático, la opinión pública apoyó de manera aplastante el enjuiciamiento y el castigo de los culpables de violaciones de los derechos humanos. En Grecia, como señaló un analista, esto fue "la más sensible y explosiva de las exigencias populares".[12] Lo mismo puede decirse de Argentina. Los dos nuevos gobiernos intentaron responder a las exigencias populares y al imperativo moral desarrollando un programa que versara sobre las violaciones de los derechos humanos.

Ambos gobiernos se enfrentaron también a problemas similares para el desarrollo de su política. Tuvieron que decidir quién sería juzgado por qué crímenes, de qué manera, cuándo y ante qué tribunales. Cuando los dictadores personalistas fueron derrocados en Colombia, Venezuela, Filipinas y Rumania, el proceso y el castigo se limitaron al dictador, sus familiares y sus aliados cercanos. El reemplazo de un régimen militar provocó mayores dificultades. Tanto en Argentina como en Grecia era claramente necesario procesar a los líderes del gobierno militar. Pero, ¿hasta dónde llegaría el enjuiciamiento de las jerarquías militares y de policía? El gobierno de Alfonsín intentó abordar este tema dividiendo a los culpables potenciales en tres categorías:

(1) Los que dieron las órdenes de violar los derechos humanos;
(2) los que ejecutaron las órdenes;
(3) los que se comprometieron en las violaciones de los derechos humanos a través de acciones que les fueron ordenadas.

En unos casos, los militares y policías englobados en las categorías (1) y (3) serían acusados y procesados; los que entraran en la categoría (2) serían procesados sólo si hubieran sabido que las órdenes recibidas eran claramente ilegítimas.

Las condiciones a las que se enfrentaron los gobiernos de Alfonsín y Karamanlis eran semejantes. Los resultados obtenidos por los dos gobiernos fueron muy diferentes. En agosto de 1975, nueve meses después de que Karamanlis fuera elegido primer ministro, los dieciocho principales funcionarios del gobierno militar habían sido acusados, juzgados y declarados culpables por alta traición. En el primer juicio por torturas que siguió inmediatamente, treinta y dos policías militares (catorce oficiales y dieciocho reclutas) fueron

acusados, y de ellos dieciséis fueron declarados culpables. En 1975, otros tres tribunales militares, navales y policiales, dos más a fines de 1976 y un juicio para los líderes que encabezaron el gobierno militar cuando ocurrió la masacre del Politécnico, pronunciaron acusaciones adicionales y sentencias de prisión. En total, se llevaron a cabo en Grecia entre 100 y 400 juicios por torturas, y un gran número de personas fueron procesadas por la violación de los derechos humanos en aquellos tribunales.[13]

A fines de 1976, dos años después que el gobierno democrático llegó al poder, se había logrado hacer justicia, y la decisión del juicio y el castigo dejó de tener influencia en la política griega.

Las violaciones de los derechos humanos en Argentina fueron mayores en número y gravedad que en Grecia. La comisión investigadora designada por Alfonsín llegó a la conclusión de que las fuerzas de seguridad habían "hecho desaparecer por la fuerza" a al menos 8960 personas, que habían mantenido una red de 340 centros clandestinos de detención y tortura, que alrededor de 200 oficiales, cuyos nombres eran conocidos, habían sido identificados como participantes directos en aquellas operaciones, y que habían intervenido muchos más en la represión.[14] Al cabo de siete años de que Alfonsín llegó al poder, la decisión de cómo abordar las violaciones de los derechos humanos agitó, y a veces convulsionó, a la política argentina, estimulando por lo menos tres intentos de golpe militar. Cuando todo había sido dicho y hecho, un total de dieciséis oficiales (incluidos los dirigentes de las juntas militares) fueron conducidos a los tribunales, y diez fueron declarados culpables de violaciones a los derechos humanos. En contraste con Grecia, los esfuerzos por juzgar y castigar en Argentina no sirvieron ni a la justicia ni a la democracia, y en su lugar produjeron desórdenes morales y políticos. En 1990, el tema todavía era un factor de división en la política argentina. El país quedó con recuerdos del trauma cívico causado por los esfuerzos por juzgar a los criminales del gobierno militar, que contrarrestaban los recuerdos del trauma cívico y personal causado por los horrendos crímenes que aquéllos cometieron.

¿Cómo puede explicarse la diferencia entre Argentina y Grecia? En parte se debió al hecho de que existió en Argentina una seria amenaza a la seguridad interna, que el gobierno peronista que precedió a la junta militar había ordenado al ejército "eliminar" a los terroristas y que importantes sectores del pueblo argentino habían aceptado tranquilamente, y en alguna medida aprobado, las tácticas inhumanas que emplearon los militares para cumplir aquella misión. Las violaciones de los derechos humanos de los militares griegos, menos importantes, también tuvieron menor

justificación. Por añadidura, el régimen militar griego había sido un régimen de coroneles, enfrentados con oficiales de mayor graduación. Por eso algunos militares griegos apoyaron los esfuerzos del gobierno de procesar a los militares, mientras que el ejército argentino, a pesar de sus diferencias, se opuso unánimemente a tales esfuerzos. Sin embargo, estos factores explican sólo en parte la diferencia entre el éxito griego y el fracaso argentino en abordar este tema. Más importantes fueron las políticas y estrategias usadas por los dos gobiernos.

Karamanlis hizo dos cosas. Primero, actuó rápidamente cuando el apoyo popular era mayor. La suya fue una "política veloz, decisiva, creíble, pero también de castigo contenido y limitado".[15] Confirmado en el poder en 1974, Karamanlis preparó planes para procesar a los violadores de los derechos humanos. El apoyo popular hacia esta actitud fue aumentado en gran medida por un serio intento de golpe militar en febrero de 1975. Capitalizando la reacción popular contraria, actuó rápidamente para poner en marcha los juicios por medio de los tribunales civiles normales, con el resultado de que el proceso estuvo terminado al cabo de dieciocho meses. Segundo, Karamanlis actuó para tranquilizar a los cuerpos de oficiales, y asegurarles que no los iba a cuestionar a nivel institucional. Su "política de proteger de las críticas a los cuerpos de oficiales y su sensibilidad a sus demandas profesionales y sus requerimientos previnieron una posible reacción de los oficiales en activo. La política de una purga limitada de los componentes de la junta por medio de procedimientos legales, y después que la pasión popular remitiera, también sirvió para aliviar la ansiedad de los cuerpos de oficiales". El tema de la tortura desapareció prácticamente de la política griega durante catorce años, para volver a la palestra brevemente en diciembre de 1990, cuando el gobierno conservador anunció que perdonaría a siete de los ocho miembros de la junta en prisión. Sin embargo, el gobierno retrocedió rápidamente, siguiendo el clamor popular y el rechazo del presidente Karamanlis a firmar el decreto.[16]

El fracaso de los esfuerzos por realizar procesos en Argentina y las serias crisis generadas por éstos fueron provocados en gran medida por las políticas aplicadas por el gobierno de Alfonsín. Estas produjeron una gran demora en los tribunales y en el castigo de los violadores de los derechos humanos, y alentaron a los militares a resistir a estos procesos. A medida que pasaba el tiempo, la reacción popular y su apoyo a los procesos dieron paso a la indiferencia, y el ejército recuperó influencia y *status* tras la humillación sufrida en 1982-83.

Inmediatamente tras asumir la presidencia, Alfonsín revocó la

amnistía del gobierno de Bignone, designó una comisión de civiles encabezada por Ernesto Sábato, un escritor, para que investigara los crímenes de los militares, inició el proceso de nueve oficiales militares de la cúpula y aseguró la aprobación de la legislación que proporcionara las bases legales para enjuiciar a los violadores de los derechos humanos en todas las jerarquías militares y policiales. Estas acciones provocaron miedo, preocupación y oposición dentro de los estamentos militares. Al mismo tiempo, sin embargo, Alfonsín también aseguró una legislación para que los oficiales militares acusados de violaciones de los derechos humanos fueran inicialmente juzgados en tribunales militares. De esta manera, proporcionó a los militares primero el incentivo y luego los medios para obstaculizar los procesos.

El caso de los nueve generales y almirantes fue a principios de 1984 al Tribunal Supremo de las Fuerzas Armadas. Ocho meses más tarde, en septiembre, el Tribunal informó que no había encontrado "nada objetable" en las acciones de los miembros de la junta. El caso fue enviado entonces a la Corte Federal de Apelaciones, de la justicia civil. El tribunal aquí deliberó durante otro año, con un resultado, en diciembre de 1985, que culpaba a cinco y absolvía a cuatro de los miembros de la junta. Durante 1986, siete oficiales de alta graduación fueron acusados, y al final cinco fueron hallados culpables de violación de los derechos humanos. Mientras tanto, se realizaron investigaciones y acusaciones contra otros muchos oficiales.

Los sondeos de la opinión pública realizados en 1984 y 1985 mostraron un amplio apoyo a los procesos, en especial a los realizados a los comandantes que encabezaban las fuerzas armadas. También la preocupación por este tema empezaba a disminuir. Un año después que Alfonsín asumió el gobierno, se informó que "ya muchos argentinos están perdiendo el interés por los desaparecidos". Las manifestaciones de apoyo a los procesos eran cada vez menores. Un activista se quejaba: "Somos siempre los mismos".[17] La opinión pública estaba cambiando, la resistencia de los militares crecía, y en diciembre de 1986 Alfonsín propuso el *Punto Final*, o un decreto para no iniciar nuevos juicios. Los grupos de derechos humanos denunciaron este propósito, pero casi la mayoría de los argentinos eran indiferentes, y fracasó el intento por realizar una movilización de 24 horas contra el decreto. El Congreso aprobó el decreto, y se presentaron cargos contra unos 200 oficiales, muchos de ellos en activo. El ejército manifestó que se oponía con fuerzas a esto último. Al mismo tiempo, el más importante grupo a favor de los procesos, las Madres de Plaza de Mayo, se dividió, y sus marchas semanales empezaron

a parecerse a "una reunión de viejos primos o viejos amigos, acompañados por sus maridos, hijos y nietos".[18]

En abril de 1987, en un intento de impedir la presencia de un oficial ante el tribunal, se produjo el movimiento llamado de Semana Santa, en el que se amotinaron unidades de la armada en dos bases navales y plantearon varias exigencias al gobierno. Alfonsín logró inducir con éxito a los rebeldes a que se rindieran, pero aceptó sus principales exigencias. Cambió al jefe del estado mayor y, a pesar de las fuertes objeciones de los grupos de derechos humanos, garantizó la aprobación de una ley "de obediencia debida", que impidió en la práctica el procesamiento de todos los militares salvo un grupo de oficiales retirados. En enero y diciembre de 1988, fueron reprimidos otros levantamientos militares, pero hicieron más presión sobre el gobierno para que terminara con los procesos. En 1989, el candidato peronista, Carlos Menem, fue elegido presidente. El partido peronista había fortalecido sus lazos con el ejército, y Menem designó a un partidario de la amnistía como ministro de Defensa y a un simpatizante de los militares rebeldes como jefe de estado mayor. En octubre de 1989, Menem perdonó a sesenta guerrilleros, y a todos los militares y oficiales de policía acusados o potencialmente culpables de violaciones de los derechos humanos; salvo a los cinco miembros de la junta todavía en prisión. El 29 de diciembre de 1990, Menem perdonó a los cinco miembros de la junta militar, a otro general extraditado de Estados Unidos en 1988 —que esperaba ser juzgado por treinta y ocho cargos de asesinato— y a un líder montonero. Su acción ocasionó una intensa amargura, conflictividad y ofensa. Casi 50.000 personas protestaron en Buenos Aires. "Este es —dijo el ex presidente Alfonsín— el día más triste en la historia argentina."

En Grecia, el enfrentamiento entre el gobierno democrático y el ejército alcanzó su punto culminante con el intento de golpe de estado tres meses después que el gobierno fue elegido. El intento de golpe provocó en Grecia la legitimación y el apoyo popular para los procesos. El intento de golpe en Argentina indujo al gobierno a terminar con los procesos. El fracaso de Alfonsín de actuar rápida y decisivamente en 1984, cuando la opinión pública apoyaba su acción, convirtió a los procesos por las violaciones de los derechos humanos en la víctima de los cambios en las relaciones entre el poder y las actitudes populares. El resultado, como señaló Ernesto Sábato, fue que "un hombre que roba un libro es condenado a la cárcel, y el hombre que ha torturado sale libre".[20]

En contraste con lo que había sucedido en las transformaciones y reemplazos, en los traspasos de poder los términos de la

amnistía fueron negociados explícita o implícitamente entre el gobierno y la oposición. En Nicaragua, por ejemplo, los sandinistas adelantaron una propuesta de amnistía, pero luego la modificaron al topar con objeciones por parte de la oposición democrática. En Corea, el presidente Chun Doo Hwan apoyó sin reservas a su colega Roh Tae Woo para que asumiera el cargo de presidente, y con el acuerdo implícito de que ni él ni sus aliados serían perseguidos por ninguna de las acciones que habían ejecutado durante sus siete años de gobierno autoritario. Sin embargo, cuando Roh fue elegido, crecieron las exigencias de una rendición de cuentas por los crímenes cometidos por los funcionarios del gobierno de Chun. El crimen más notable era la masacre de Kwangju, pero por añadidura había "denuncias de tortura muy bien documentadas, abusos y muertes inexplicables mientras las personas estaban detenidas".[21] La oposición parlamentaria pidió el castigo para Chun y otros cinco dirigentes a los que se consideraba responsables de la masacre. Durante 1988 y 1989, el tema fue debatido intensamente en Corea. En noviembre de 1988, Chun hizo una apología pública y luego se retiró al aislamiento de un monasterio budista. Mientras tanto, se llevaron a cabo negociaciones intensas entre el gobierno de Roh y la oposición, centradas en juicios orales, procesos y posibles indemnizaciones a las víctimas de Kwangju. Al fin, se logró un acuerdo que Chun explicó en una sesión televisada ante el Parlamento. Este acuerdo no satisfizo a la oposición, pero ayudó a Roh a distinguir a su gobierno del de su predecesor.

En Nicaragua y Corea, las negociaciones se realizaron entre el gobierno y la oposición tras la elección de un gobierno democrático. En otros ejemplos, se alcanzó el entendimiento entre el gobierno y la oposición antes que el nuevo gobierno resultara elegido. En Uruguay, por ejemplo, los militares y algunos líderes políticos negociaron acuerdos para la transición a la democracia en el Club Naval durante el verano de 1984. Existe una polémica sobre cuán amplias fueron las garantías que recibieron los militares sobre los procesos. A continuación, tanto el general Medina como el presidente Sanguinetti expresaron que el tema nunca se había discutido. Algunos civiles dijeron que los militares estaban seguros de que el gobierno no los perseguiría, aunque ello no pudiera impedir acciones legales por parte de los ciudadanos. Otros dijeron que los militares estaban seguros de que esas acciones se verían bloqueadas, y Wilson Ferreira, líder del Partido Blanco de la oposición, justificó a continuación el abandono de su oposición a la amnistía sobre el fundamento de que los militares habían recibido garantías contra los procesos en las negociaciones del Club Naval (en las que no había participado porque estaba preso).[22]

Los generales uruguayos soportaban una considerable presión, tanto de su propio país como internacionalmente (de Estados Unidos y de las democratizaciones argentina y brasileña), que les exigía terminar su gobierno. Sin embargo, no fueron obligados a retirarse de sus funciones. Negociaron su salida y, como remarcaron los columnistas políticos uruguayos, "los generales creían que iban a dejar el poder con la cabeza alta y la bandera flameando al viento".[23] Por cierto, ya se sabía que se había llegado a algún acuerdo en relación con los procesos en el Club Naval. Dado el alcance y la gravedad de las violaciones de los derechos humanos, parecía que los generales entregarían el poder porque recibieron ciertas garantías o porque ambas partes asumieron serios compromisos.

Durante el año y medio siguiente a la toma del poder por parte del gobierno elegido, en marzo de 1985, los ciudadanos uruguayos iniciaron 38 procesos contra 150 oficiales, acusándoles de asesinato, tortura, secuestro, robo y otros crímenes. Los militares declararon que ellos no permitirían a sus miembros comparecer ante los tribunales. Con el deseo de evitar una confrontación mayor, que podría haber significado el final de su régimen, Sanguinetti propuso una amnistía protectora para los militares, justificada en parte por el hecho de que él ya había perdonado a los terroristas y a otros presos políticos tomados por los militares. Los partidos de oposición derrotaron su propuesta y propusieron un plan de amnistía parcial, que también fue derrotado. El primer juicio en el que se suponía que debían aparecer los militares estaba programado para el 23 de diciembre. En el último momento, los líderes de la oposición política cambiaron de postura, el comité legislador trabajó toda la noche del 22 de diciembre, se aprobó un decreto general de amnistía, se anuló el primer tribunal y se paralizaron los juicios.

La batalla política en Uruguay, sin embargo, estaba sólo en sus comienzos. Cuando se estaba debatiendo el decreto de amnistía, las encuestas de opinión mostraban un 72 % de apoyo popular hacia los castigos de aquellos culpables de violaciones a los derechos humanos.[24] Dos meses después que el decreto fuera aprobado, una amplia coalición de políticos opositores, activistas de derechos humanos, las víctimas y sus familiares, sacerdotes, periodistas, abogados y otros interesados comenzaron una campaña para someter la ley de amnistía a un referéndum. Esto requería las firmas de una cuarta parte de los votantes en las últimas elecciones, o sea 555.701 firmas sobre una población de un total ligeramente superior a los 3.000.000 de habitantes. La campaña de recogida de firmas dominó el panorama político

uruguayo durante dos años. El gobierno, la Corte Electoral, el ejército y algunos líderes políticos hicieron enormes esfuerzos, por medios limpios y no tanto, para obstaculizar la obtención y la verificación de las firmas. Por fin, en diciembre de 1988, la Corte Electoral sostuvo que el referéndum había obtenido el apoyo de 187 firmas más de las necesarias, y el Congreso lo programó para el 16 de abril de 1989. Tras una amarga campaña, que incluyó amenazas de los militares en el sentido de que no aceptarían que se revocara la ley, el pueblo uruguayo votó en una proporción del 53 % contra el 40 % a favor de la amnistía. Esta salida resolvió el tema, pero no satisfizo a nadie. Los que se oponían a la amnistía perdieron; pero en el otro bando, no hubo, como dijo el presidente Sanguinetti, "ninguna sensación de triunfo".[25] Esto sucedía nueve años después del proceso de democratización, y cinco años después de que un gobierno democráticamente elegido asumiera el poder.

En Europa oriental, aparte de Rumania y Alemania oriental, la tendencia que prevaleció inicialmente fue el olvido y el perdón. El tema del castigo nunca se planteó en Hungría, y tanto Havel en Checoslovaquia como Mazowiecki en Polonia y Yakolev en la Unión Soviética opinaron en contra de los procesos penales. Sin embargo, en varios países prosperaron demandas judiciales a favor de la investigación y del procesamiento de los responsables de los crímenes más notorios. El ex líder comunista en Praga fue juzgado y sentenciado a cuatro años de prisión por usar la violencia contra los manifestantes. Dos generales de la policía secreta polaca fueron arrestados y hallados culpados de "instigar y dirigir" el asesinato del padre Jerzy Popieluszko en 1984. Todor Zhivkov fue retenido en Bulgaria durante seis meses, y luego liberado en julio de 1990, con cargos en su contra todavía sin juzgar.

El balance de los intentos de los gobiernos democráticos por llevar ante la justicia a los funcionarios de los gobiernos autoritarios que habían cometido crímenes arroja algunas conclusiones indiscutibles. La justicia es una función del poder político. Los funcionarios de regímenes autoritarios fuertes que se autodisolvieron no fueron juzgados; los funcionarios de regímenes autoritarios débiles que se derrumbaron fueron castigados, siempre que el nuevo gobierno democrático los juzgara con rapidez. "La justicia —señaló Ernesto Sábato— trabaja de esta manera. Es lenta. La única justicia rápida pertenece a los países despóticos y totalitarios."[26] Estaba equivocado. La justicia democrática no puede ser sumaria, como la que acabó con los Ceausescu, pero tampoco puede ser una justicia lenta. El apoyo popular y la indignación necesarios para hacer de la justicia una realidad política se

marchitan con el tiempo; los grupos desacreditados por haber estado asociados con el régimen autoritario reestablecen su legitimidad e influencia. En los nuevos regímenes democráticos, la justicia tiene que llegar rápido, o no lo hace nunca.

Con el fin de los regímenes autoritarios, hubo exigencias tanto de búsqueda de la verdad como de justicia. En Argentina, esta demanda se vio satisfecha en septiembre de 1984 por el informe de la comisión de Sábato, designada por el presidente Alfonsín durante el anterior mes de diciembre. La comisión escuchó largos testimonios de las víctimas, sus familiares, funcionarios y otros implicados, investigó exhaustivamente informes oficiales y visitó centros de detención y tortura. Las 400 páginas del sumario se basaban en 50.000 páginas de documentación. Las revelaciones, y su evidencia en el informe, aumentaron la probabilidad de que se hiciera realidad la promesa de su título: *Nunca Más*. En Filipinas, la presidenta Aquino designó un Comité Presidencial de Derechos Humanos para que investigara los abusos de la policía más que de los militares, que, después de todo, la habían ayudado a llegar al poder. El jefe del comité murió poco después de su designación, y el comité se deshizo en menos de un año sin haber tenido mucho impacto. En Brasil, el proceso de transformación y el nivel mucho más bajo de violencia criminal impidieron al gobierno democrático que emprendiera una investigación como la de Argentina. Sin embargo, la Archidiócesis de San Pablo redactó un informe basado en los archivos oficiales que fue bastante similar al informe de Sábato y que llevó el mismo título: *Nunca Más*. En Chile, Aylwin se opuso a los procesos, pero decidió que se publicara la verdad. El gobierno designó una Comisión por la Verdad y la Reconciliación, que sería la "conciencia moral de la nación" e investigaría y aclararía las muertes y desapariciones políticas producidas durante el gobierno militar. El acuerdo era que los responsables de los crímenes no serían procesados, pero que las víctimas y sus familiares serían compensados.[27]

En Uruguay, el deseo de que hubiera tanto "verdad" como "justicia" fue el centro del debate. Los que apoyaban la amnistía también se opusieron a la investigación y a la publicación de los crímenes del gobierno autoritario. Olvidar era lo principal, tanto como perdonar. "La amnistía no significa que los crímenes no hayan ocurrido; significa olvidarlos", opinaba el señor Jorge Batlle. "El límite —dijo Sanguinetti— es si vamos a mirar al futuro o al pasado... Si los franceses todavía estuvieran pensando en su Noche de San Bartolomé, todavía se estarían degollando entre ellos." En Uruguay y en otros lugares, hubo opiniones sobre que la verdad era más importante que la justicia;

era esencial revelar todos los hechos acaecidos para proporcionar algún consuelo a las víctimas y a sus familiares, para denunciar y humillar a los torturadores, y desarrollar una conciencia pública y la determinación que aseguraran que acciones semejantes no volverían a suceder. Aryeh Neier opinó concisamente sobre el tema: "Al conocer lo sucedido, una nación puede debatir honestamente sobre por qué y cómo se cometieron crímenes tan horrendos. Identificar a los responsables y divulgar lo que hicieron es marcarlos con un estigma público que es un castigo en sí mismo, e identificar a las víctimas y recordar cómo fueron torturadas y asesinadas es una manera de reconocer su mérito y dignidad".[29]

El principal impedimento para el procesamiento y la revelación de la verdad en los países ex comunistas fue la fuerte implantación del régimen comunista, la amplitud con que muchas personas lo aceptaron y colaboraron con él y el temor de lo que las investigaciones y los procesos pudieran revelar. El testimonio de Zhivkov ante el Parlamento fue pospuesto reiteradamente, a causa de las personas que podría mencionar. El problema más grave lo plantearon los enormes archivos de la policía secreta. ¿Debían abrirse al público, hacerlo sólo en función de los procesos, silenciarlos o destruirlos? Los archivos de Alemania oriental encerraban, según diversas fuentes, los nombres de seis millones de personas, y en 1990 varios parlamentarios y ministros fueron denunciados como colaboradores de la policía. Muchos temían que una apertura indiscriminada de los archivos pudiera envenenar la vida pública en las nuevas democracias, y si esto se hubiera hecho en Alemania oriental seguramente habría sido así. En Rumania, los enormes archivos de la Securitate se guardaron en un lugar secreto bajo custodia militar. "Si publicamos los archivos, como mucha gente ha sugerido —observó un funcionario oficial—, podría ser literalmente peor que una guerra civil, con los amigos enfrentados cuando se supiera lo que contenían."[30] En este aspecto, tanto la verdad como la justicia fueron una amenaza contra la democracia.

Guía para democratizadores 4: cómo tratar los crímenes de los gobiernos autoritarios

(1) Tras un traspaso o una transformación, no intente someter a juicio a los funcionarios del gobierno autoritario por sus violaciones de los derechos humanos. El costo político de tal intento pesará más que cualquier beneficio obtenido.

(2) Tras un reemplazo, si usted siente que es deseable desde el punto de vista moral y político someter a proceso a los dirigentes del gobierno autoritario, hágalo con rapidez (dentro de un período de un año a partir de su asunción del poder), mientras deja bien claro que no procesa a los oficiales de mediana y baja graduación.

(3) Busque una manera de alcanzar una rendición de cuentas pública y desapasionada sobre cómo y por qué se cometieron esos crímenes.

(4) Reconozca que, en el tema de "proceso y castigo *versus* olvido y perdón", cada alternativa presenta graves problemas, y que debe elegirse el camino más satisfactorio: no procesar, no castigar, no perdonar, y, sobre todo, no olvidar.

LA CUESTION PRETORIANA
LOS PODEROSOS Y REBELDES MILITARES

El problema de cómo actuar en relación con los actos criminales de los funcionarios de los regímenes autoritarios coincide con un problema más amplio, más duradero y políticamente más serio, que afrontan muchas nuevas democracias: la necesidad de contener el poder político del estamento militar y transformar a las fuerzas armadas en un cuerpo de profesionales comprometidos a garantizar la seguridad externa del país. Los problemas cívico-militares de las nuevas democracias asumen tres formas, según el tipo de régimen autoritario, el poder del estamento militar y la naturaleza del proceso de transición.

Las fuerzas armadas de las dictaduras de partido único, con la notoria excepción de Nicaragua y la parcial de Polonia, han estado por lo general bajo el firme control del partido. No intentaron golpes de estado, ni desempeñaron un papel importante en la política del régimen. En los estados comunistas, y en menor grado en la República China, la mayoría de los oficiales del ejército pertenecían al partido gobernante, las células del partido y sus organizaciones tenían fuerza en la jerarquía militar y los cuerpos superiores del partido dirigieron al ejército tanto como a otras corporaciones. El problema en los estados democráticos que sucedieron a estos regímenes fue el de separar al partido del ejército y reemplazar la subordinación militar a un partido por la subordinación militar a un sistema democrático multipartidista. En los países de Europa oriental, la separación del partido y el ejército fue relativamente fácil. En la Unión Soviética, hubo intensos debates sobre la "despartidización" del ejército; la legislación aprobada en 1990 cambió las funciones de la Administración Política Central pero dejó intacta la estructura de las células del partido, a pesar de los

argumentos de que "no hay órganos en los ejércitos de los países democráticos que apoyen la ideología de un partido único".[31] En general, sin embargo, los sucesores democráticos de las dictaduras de partido único se enfrentaron a menos dificultades en el establecimiento del control civil que las democracias que siguieron a regímenes militares y dictaduras personalistas.

Hubo problemas diferentes y más serios en los estamentos militares que habían sido reemplazados (es decir, derrocados) en el proceso de transición, o se habían politizado en un grado elevado en las dictaduras personalistas. Los oficiales de rango medio y bajo de estos estamentos habían desarrollado a menudo puntos de vista políticos e ideológicos, se habían resentido mucho por su pérdida de poder y *status*, y se sintieron amenazados por las fuerzas activas y predominantes en las nuevas políticas democráticas. Por ello, a menudo se comprometieron en diversas actividades políticas destinadas a derrocar al nuevo régimen democrático, o a forzar cambios en la dirección o el rumbo político. Por supuesto, las acciones políticas más notorias fueron levantamientos militares y golpes de estado.

Por lo menos en diez países, que se democratizaron entre mediados de los años setenta y finales de los ochenta, se intentaron o se planearon seriamente golpes de estado. En Nigeria y Sudán, los golpes triunfaron y volvieron a establecer regímenes militares donde habían terminado pocos años antes. Sin embargo, hay que hacer una distinción entre golpes que son reacciones a la percepción de defectos en el sistema democrático y golpes que son reacciones ante la perspectiva del éxito de la democratización. Tanto el golpe nigeriano como el sudanés comparten más este último aspecto que el primero. El golpe nigeriano ocurrió tras una elección disputada, que devolvió el poder a un presidente ampliamente reconocido como corrupto e ineficaz. El golpe sudanés sucedió tras tres años de un gobierno civil inepto, durante el cual los problemas económicos y de insurrección del país fueron de mal en peor. También hubo intentos de golpe en Guatemala y Ecuador, donde los militares se habían alejado voluntariamente del poder. Estas intentonas parecen haber estado relacionadas con luchas internas de los militares. En Guatemala, el gobierno civil electo mantuvo el poder con el consentimiento de las fuerzas armadas, y los intentos golpistas de mayo de 1988 y de mayo de 1989 fueron reprimidos rápidamente por el gobierno y los dirigentes militares, provocando la pregunta que se formuló mucha gente sobre los motivos de los autores de los golpes. Como comentó un importante político guatemalteco: "La única explicación es que se trata de un grupo muy aislado. El ejército es el poder que planeó

este proceso [de democratización]. Ellos no están locos; tienen todo el control".[32]

Los intentos golpistas fueron más frecuentes en países que se encuentran en el otro extremo de Guatemala, países donde las fuerzas armadas habían sido humilladas por derrotas militares o politizadas por dictadores personalistas. Se conocen siete intentos de golpe o conspiraciones en Grecia; siete golpes o levantamientos militares se intentaron en Filipinas; cinco en Argentina; tres en España. Sin embargo, entre 1974 y 1990, salvo en los ambiguos casos de Nigeria y Sudán, fueron gobiernos no democratizadores los derrocados por golpes de estado militares.

Dada la aparente fragilidad de las nuevas democracias, ¿por qué ocurría esto? Derrocar a un gobierno mediante un golpe de estado requiere normalmente el apoyo de altos comandos militares o de importantes grupos civiles, la influencia de un actor externo o alguna combinación de estos elementos. Los responsables de golpes antidemocratizadores fueron en su mayoría oficiales de rango medio. A menudo, los mismos oficiales dirigieron sucesivos intentos de golpes: el coronel retirado Aldo Rico y el coronel Mohammed Alí Seineldín en Argentina, el coronel Gregorio Honasan en Filipinas, el coronel Antonio Tejero Molina y el general Jaime Milans del Bosch en España. Prácticamente en todos los casos, los militares de mayor jerarquía apoyaron al gobierno o por lo menos no respaldaron la intentona. Los golpistas también fueron generalmente incapaces de movilizar el apoyo de grupos significativos de civiles, o la influencia de gobiernos extranjeros. En este aspecto, los intentos golpistas de las transiciones de la tercera ola difirieron significativamente de los golpes con éxito de la segunda contraola. Por ejemplo, uno de los más serios intentos de golpe antidemocrático ocurrió en Filipinas en diciembre de 1989, y produjo importantes luchas y muchas víctimas. Algunos líderes políticos apoyaron tácitamente el golpe, pero no actuaron activamente para respaldarlo; grupos clave de civiles sí se opusieron. Así procedieron también el ministro de Defensa, general Fidel Ramos, y el alto mando militar. Y, en un momento crítico, Estados Unidos intervino decisivamente, con los aviones norteamericanos listos para detener a las fuerzas partidarias del golpe.

En general, la vulnerabilidad de los gobiernos electos derrocados por golpes varió según el nivel de desarrollo socioeconómico de la sociedad. En las sociedades rurales y pobres, los oficiales militares golpistas encontraron a menudo un apoyo activo y cooperación entre las elites civiles. A medida que el poder de los propietarios de la tierra y los explotadores de recursos primarios decrecía y aumentaba el de la burguesía y las clases medias, la

base social de los golpes militares se redujo. En Perú, los partidarios de la reforma agraria del gobierno militar de Velasco anularon a la elite de latifundistas, y de este modo redujeron la amenaza de golpe de estado al régimen democrático siguiente. En España, los empresarios y otras elites civiles se opusieron a los golpes militares y apoyaron la democracia. Alfonsín opinó que los golpes en Argentina "han sido siempre de carácter cívico-militar", y que la clave para evitarlos era romper los vínculos entre los grupos civiles y militares.[33] La verdadera clave, sin embargo, fue el cambiante equilibrio de fuerzas entre los grupos civiles de la sociedad argentina y la fuerza numérica en alza de las clases medias, que no mucho después se relacionarían con los militares para protegerse ante el poder organizado de los sindicatos peronistas. Así, cuando un golpe se convirtió en amenaza en mayo de 1985 y en la crisis de Semana Santa de abril de 1987, Alfonsín pudo movilizar a cientos de miles de partidarios para demostrar su apoyo en las calles de Buenos Aires. El poder del pueblo unido contrarresta el poder de las armas militares. En agosto de 1974, en la primera fase de la transición griega, los líderes militares desafiaron inicialmente la demanda de Karamanlis de que ciertas unidades de tanques fueran retiradas de Atenas. Karamanlis contestó: "O ustedes sacan los tanques de Atenas o el pueblo decidirá la cuestión en la Plaza de la Constitución".[34]

Los tanques se fueron. Si los grupos civiles dominantes políticamente en Grecia hubieran sido todavía los propietarios de la tierra y los grupos numéricamente dominantes hubieran sido campesinos, la solución habría podido ser muy diferente.

Los esfuerzos por derrocar a los nuevos gobiernos democráticos fracasaron porque los golpistas no pudieron tener a su favor a la clase media ni a otros grupos de la coalición política que había hecho posible la democratización. Los intentos de golpe fueron, en efecto, desesperadas acciones de retaguardia de elementos conservadores minoritarios en el ejército. Como la ofensiva de las Ardenas en 1944, fueron esfuerzos para torcer el curso de los acontecimientos después que se hubiera perdido la guerra. Un intento de golpe contra un nuevo régimen democrático es el signo de que la democracia está funcionando. El fracaso de estos intentos es el signo de que la democracia funciona con éxito.

Aunque ningún gobierno fue derrocado por un golpe durante la transición, entre 1974 y 1990 los intentos de golpe y los levantamientos militares afectaron en ocasiones la política del gobierno. Los intentos de golpe en Guatemala en mayo de 1988, y en Argentina en abril de 1987 y diciembre de 1988, estuvieron dirigidos, entre otras cosas, a forzar cambios en las cúpulas militares. En el

último de los dos casos, alcanzaron sus objetivos. La crisis de Semana Santa de abril de 1987 en Argentina también llevó al gobierno a crear la ley "de obediencia debida", interrumpiendo de manera efectiva el procesamiento de los generales en activo que hubieran cometido violaciones contra los derechos humanos. De esta manera, los golpes de estado fueron una vía por la que los oficiales disidentes pudieron presionar a los gobiernos para que cambiaran determinados funcionarios o políticas. Los gobiernos también fueron benignos en su trato con los responsables. En España, Tejero y Milans del Bosch fueron sentenciados a treinta años de prisión, pero fue un caso excepcional. Cuando fueron procesados y declarados culpables, los líderes de los intentos de golpe por lo general recibieron castigos claramente mínimos, y normalmente sus seguidores no fueron castigados.

Los golpes fueron la forma más extrema de acción política de los oficiales irritados. A veces, estos oficiales también se comprometieron en otras formas de actividad política. Entre los intentos de golpe de febrero de 1981 y octubre de 1982 en España, por ejemplo, también hubo un descontento manifiesto entre oficiales de mediana y baja graduación, con 100 oficiales jóvenes que firmaron un manifiesto público por el tratamiento otorgado a los militares, en el cual expresaban que el ejército "para cumplir mejor con su misión, no necesita ser profesionalizado, democratizado o purgado". La rápida y vigorosa actuación de los oficiales de la cúpula militar impidió que varios cientos de ellos firmaran esta declaración.[35] En Guatemala, durante varias semanas antes del intento golpista de mayo de 1988, un grupo militar anónimo emitió comunicados de "los Oficiales de las Montañas".

Las fuerzas armadas portuguesas y filipinas se politizaron extremadamente durante el período del gobierno autoritario. En ambos casos, los oficiales de mediana jerarquía formaron asociaciones para promover la reforma y la democracia, el Movimiento das Forças Armadas (MFA) en Portugal y la Reforma de las Fuerzas Armadas (RAM) en Filipinas. El MFA fue el grupo clave para terminar con el régimen de Caetano; el RAM habría sido el grupo clave en el derrocamiento de Marcos si éste no hubiera sido barrido por la victoria electoral de Aquino. Cuando los cambios de régimen culminaron en ambos países, muchos de los oficiales que habían estado en el frente opositor a la dictadura también fueron opositores del gobierno democrático sucesor. Esta continuidad de la oposición militar fue resumida en Filipinas por el coronel Gregorio Honasan, un miembro dirigente del RAM, que llevó a cabo dos golpes contra el gobierno de Aquino, y en Portugal por el coronel Otelo Saraiva de Carvalho, el líder intelectual del MFA,

que después de 1980 estuvo asociado con el FP 25 (Fuerzas Populares del 25 de abril), un grupo clandestino que desarrolló una campaña terrorista contra la democracia portuguesa. En 1983, otros oficiales formaron una organización paralela no violenta, la Asociación del 25 de abril, para conservar vivos los objetivos originales radicales y revolucionarios del MFA. Esta organización, según diversas fuentes, tuvo un apoyo importante entre los oficiales militares, tanto en activo como retirados.

Con el tiempo, los intentos golpistas contra los nuevos regímenes democráticos se volvieron menos frecuentes. Una manera importante de medir la consolidación democrática (véanse las págs. 230 y sigs.) es el recambio del control gubernamental de un partido a otro, como resultado de las elecciones. En Grecia y en España, las probables victorias de los partidos de izquierda, el Panellinio Sosialistiko Kinima (PASOK) y los socialistas, estimularon rumores de golpe y, aparentemente, conspiraciones. La llegada al poder en Portugal del partido Conservador Social-Demócrata promovió similares especulaciones, como resultado del predominio de las ideologías marxistas e izquierdistas entre los militares portugueses. A mediados de los años ochenta, sin embargo, los tres países habían avanzado más allá del punto en el que los intentos de golpe de transición eran factibles. Esto no significaba necesariamente que los golpes fueran imposibles para siempre en aquellos países. Si el sistema democrático fracasara en producir un gobierno mínimamente efectivo, o si grupos importantes desertaran de la coalición pro democrática, volvería a ser posible que se intenten golpes. Sin embargo, no serían golpes de transición. Su blanco sería la democracia, no la democratización.

Por lo general, los regímenes democráticos que sucedieron a los regímenes que dejaron voluntariamente el poder se enfrentaron a un conjunto diferente de problemas. Se enfrentaron no con la posibilidad de golpes de estado por parte de oficiales descontentos y aislados que se oponían a la democratización, sino más bien con la continuidad del poder y de la influencia de los dirigentes militares que habían hecho posible la democratización. Como ya hemos dicho, estos líderes militares definieron concretamente los términos del traspaso de poder. Los problemas para los líderes electos de la nueva democracia consistían en reducir el poder y los privilegios de los estamentos militares hasta un nivel compatible con el funcionamiento de una democracia constitucional. En los países con un nivel bajo de desarrollo económico y social, como Guatemala y El Salvador, esto fue difícil, si no imposible, de cumplir. Cualquier restricción impuesta al poder militar en El Salvador fue, en una medida considerable, un resultado del poder del

gobierno de Estados Unidos, más que del poder de los presidentes civiles Duarte y Alfredo Cristiani. En otros países donde los militares habían sido los que auspiciaron la democratización, con el tiempo los nuevos gobiernos redujeron los privilegios militares, de igual modo que en los países donde los militares habían sido las víctimas de la democratización, los nuevos gobiernos redujeron los intentos de golpes militares.

En Turquía, Brasil, Chile, Portugal, Nicaragua y otros países, los poderosos estamentos militares intentaron continuar tras la transición con los poderes y las prerrogativas que podrían ser considerados "anormales" en una democracia constitucional. Primero, insistieron en que había que incluir apartados especiales en las constituciones que asignaran como parte de la responsabilidad militar el asegurar la ley y el orden junto con la seguridad nacional, "garantizar el orden institucional de la república" (Chile) o "preservar las conquistas de la revolución" (Portugal). Implícita en estas cláusulas estaba la posibilidad de que, por propia iniciativa, los líderes militares pudieran intervenir en política y actuar (lo que incluye, de manera aceptable, cuestionar a un gobierno electo) para asegurar que esas responsabilidades se mantuvieran.

Segundo, en algunos casos las acciones del régimen militar fueron consideradas irreversibles. En Turquía, por ejemplo, los militares decretaron que 631 leyes aprobadas durante su gobierno entre 1980 y 1983 no podían ser cambiadas ni criticadas. El poder de revocar la ley marcial fue otorgado al jefe de las fuerzas armadas. En Chile, el gobierno militar aprobó leyes que asignaron a los estamentos militares el poder de comprar y vender equipamiento y propiedades sin contar con la aprobación del gobierno.

Tercero, algunas veces se crearon nuevos cuerpos gubernamentales dirigidos por militares. La Constitución portuguesa, por ejemplo, dio a un Consejo de la Revolución, cuyos miembros procedían de las Fuerzas Armadas, la facultad de asesorar al gobierno y juzgar la constitucionalidad de las leyes. En Turquía, el Consejo Nacional de Seguridad, que había sido el centro del poder en el régimen militar, fue reconstituido con oficiales retirados de las fuerzas armadas, como un órgano asesor del presidente.[36]

Cuarto, los oficiales de la cúpula militar asumieron por sí mismos posiciones clave en el nuevo gobierno democrático. En países con sistemas presidenciales al estilo norteamericano, los oficiales militares ocupan posiciones en el gabinete por debajo del presidente civil; en Brasil, seis entre veintidós a veintiséis miembros del gabinete eran oficiales del ejército. En regímenes parlamentarios, o semiparlamentarios, los oficiales del ejército, como Eanes en Portugal o Evren en Turquía, que habían dirigido la

transición a la democracia se convirtieron en presidentes, y entablaron forcejeos con el primer ministro civil sobre los poderes de sus respectivos cargos. En Chile, el presidente del gobierno autoritario, el general Pinochet, permaneció como comandante en jefe del ejército en el gobierno democrático. En Nicaragua, el ministro de Defensa del gobierno no autoritario, general Humberto Ortega, permaneció como jefe del ejército en el gobierno democrático y los sandinistas mantuvieron su predominio y el control militar.

Quinto, a menudo los militares intentaron garantizar la futura autonomía de las fuerzas armadas, en especial salvaguardar la independencia de su personal y sus finanzas del control del gobierno civil electo. En Brasil, el ejército se aseguró de que tendrían todo el control sobre los ascensos. El ejército chileno decretó que los jefes de las fuerzas armadas y de la policía no podrían ser sustituidos durante siete años, que el gobierno elegido no podría reducir la influencia del ejército y que las fuerzas armadas podrían controlar su propio presupuesto. El ejemplo chileno impresionó al ejército nicaragüense. "En la discusión de los modelos que podrían seguirse al crear un equilibrio posterior a las elecciones entre las fuerzas armadas y el gobierno elegido, los sandinistas hablaron abiertamente sobre países como Chile, poniéndose a sí mismos en el papel del dictador militar de aquel país, Augusto Pinochet." Sin embargo, los sandinistas superaron a Pinochet, y promulgaron una ley (fechada antes que ellos entregaran el poder, pero posiblemente escrita después) que perpetuaba y respaldaba el poder del ejército sandinista. Esta ley dio al comandante en jefe de las fuerzas armadas más influencia que al presidente, y el poder de designar al nuevo comandante; también dio al comandante en jefe, entre otras cosas, el poder de designar a todos los oficiales militares, comprar armas, equipamiento bélico y otros accesorios, organizar y desplegar el ejército, adquirir y construir servicios, establecer negocios para cubrir las necesidades de las fuerzas armadas y elaborar el presupuesto militar".[37]

Este tipo de disposiciones fueron significativas transgresiones a la autoridad normal del gobierno electo. Sobre todo, probablemente fue más fácil para los nuevos gobiernos democráticos establecer su control sobre los militares rebeldes, que eran débiles, que sobre militares aliados, que eran fuertes. Aun cuando los militares que colaboraron en la democratización pudieran intentar prolongar su poder, el informe sugiere que, en los países con un nivel mediano de desarrollo económico, el poder militar tendía a disminuir con el paso del tiempo. En Portugal, por ejemplo, el ejército derrocó a la dictadura por iniciativa propia, dominó el gobierno

durante dos años más y adquirió un gran prestigio entre el pueblo portugués. Hasta que la manifestación institucional del poder militar, el Consejo de la Revolución, fue abolida en 1982; entonces se aprobó una ley de Defensa Nacional y se subordinó el ejército a un gabinete responsable ante el Parlamento; los poderes del presidente fueron controlados, y Mario Soares, el gran rival del coronel Eanes, lo sucedió como presidente. Diez años más tarde, las relaciones en Portugal entre los civiles y los militares revolucionarios "fueron aproximándose al modelo de control civil objetivo".[38]

En Brasil, el ejército entregó el control del gobierno con las banderas flameando, intactos su poder y su prestigio. El primer presidente civil popularmente elegido, Fernando Collor, arrestó a un general por hacer declaraciones políticas; reprendió a otro, hermano de un ex presidente militar, por defender a aquel general, y redujo la representación militar en el gabinete de seis a cuatro. Por añadidura, redujo el personal de la principal agencia de inteligencia, el Servicio Nacional de Informaciones (SNI), que había sido siempre dirigido por un general, y puso en el cargo a un civil. Los oficiales militares fueron reemplazados por civiles próximos al presidente y ubicados en puestos clave en relación con el control del poder nuclear y el Amazonas, dos temas de gran preocupación para los militares. El presidente Collor también cortó drásticamente el presupuesto militar y rechazó garantizar el alza salarial de los militares según el costo de vida, provocando una irritación considerable y protestas en sus filas; sin embargo, los disgustados oficiales no amenazaron con un golpe sino con un pleito.[39] En Perú, los militares también fueron históricamente la mayor fuerza política; ya al asumir el poder, en julio de 1990, el presidente Alberto Fujimori decapitó a la armada y la fuerza aérea. En Chile, menos de un año después de haber entregado la presidencia, el temido general Pinochet sufrió una acusación de corrupción por parte de miembros de su familia, y según diversas fuentes consideró la idea de retirarse de su puesto de comandante en jefe. "Pinochet es un gato, no un tigre", observó un importante político chileno.[39]

En Turquía, los militares han sido vistos como una institución nacional apreciada, e identificados con los valores de la secular república kemalista. Ya en 1987, cuatro años después de que los militares entregaran el poder político, un referéndum restauró los derechos políticos a aquellos líderes políticos civiles, incluyendo dos ex primeros ministros, a los que los militares habían apartado de la política. El ministro de Defensa bajo el gobierno civil levantó la ley marcial en julio de 1987. Simultáneamente, el primer ministro Turgut Ozal despidió al nuevo jefe del alto mando de las fuerzas

armadas, y lo reemplazó por otro oficial más de su agrado. "Tres años atrás, cuando los civiles acababan de regresar, cuestionar el ejército era impensable", comentó un observador turco. "Ahora, la gente está mostrando un poco más de valor, un poco más de confianza en sí misma." En 1989, Turquía repitió el cambio que ya había ocurrido en Portugal: el primer ministro civil, Ozal, reemplazó al general Evren como presidente de la república. Históricamente, en los conflictos turcos entre los jefes militares y los líderes civiles sobre la política a aplicar, los últimos habrían cedido. En 1990, sin embargo, el general Staff renunció, en protesta contra la política aplicada por el presidente Ozal en relación con la crisis del Golfo y el fundamentalismo islámico. Seis años después que ellos entregaran el poder, "las prerrogativas tradicionales de los soldados" estaban "siendo corroídas por un constante flujo de críticas y actuaciones".[40]

En los países con ejércitos débiles y politizados, el funcionamiento de la democracia redujo con el tiempo el número de intentonas golpistas. En los países con estamentos militares solidarios y fuertes, el funcionamiento de la democracia, con el tiempo, redujo los poderes y privilegios que los militares habían heredado del gobierno autoritario. En ambas situaciones, el desarrollo de un modelo "normal" de relaciones cívico-militares se vio afectado significativamente por las políticas y acciones de los nuevos gobiernos democráticos hacia sus fuerzas armadas. En varios países, el primero o segundo gobierno democrático inició programas de vasto alcance para establecer el control civil de las fuerzas armadas, para profesionalizarlas, para reorientarlas desde las misiones de seguridad interna a las de seguridad externa, para eliminar las responsabilidades no militares y el sobredimensionamiento de la jerarquía, y para asegurar que tendrían el nivel social y el respeto que su profesionalismo merecía. Karamanlis y Papandreu, González y su ministro de Defensa Narcís Serra, Alfonsín, García y Aquino, todos ellos sostuvieron amplios programas de modernización militar y profesionalismo. Estos programas fueron habitualmente una combinación de "palo y zanahoria", que afectaron por lo menos a cinco aspectos del estamento militar.[41]

(1) *Profesionalismo.* Como otras instituciones, las fuerzas armadas desarrollan diferentes conjuntos de valores, creencias y actitudes. En los estamentos militares profesionalizados, éstas normalmente se aproximan a un punto de vista militar conservador, que reconoce las funciones limitadas del ejército y es compatible con el control civil. Sin embargo, en muchos sistemas autoritarios, el ejér-

cito tiene puntos de vista mucho más politizados. Bajo Franco, el ejército español desarrolló una ideología intensamente derechista, diferente del "normal conservadurismo" de la mayoría de los ejércitos, que ponía el acento sobre la patria, el centralismo, el antiliberalismo, el anticomunismo. Los oficiales españoles proporcionaron poco apoyo a la democracia: en las elecciones de 1979, más del 50 % del ejército votó a los partidos de derecha, que recibieron el 7 % del voto total. En 1981, según algunos cálculos, tal vez el 10 % de los oficiales españoles eran demócratas comprometidos.[42] En Portugal, los grupos dominantes en los cuerpos de oficiales se adherían a las ideologías izquierdistas, revolucionarias y marxistas-leninistas. Los oficiales del ejército filipino del RAM deseaban reformas drásticas en su sociedad, en el gobierno y en las fuerzas armadas, y tenían distintos puntos de vista sobre si esto podría cumplirse por medios democráticos. En Argentina y otros lugares de América latina, los estamentos militares estaban invadidos por un intenso anticomunismo, que habitualmente se tradujo también en antisocialismo y antiliberalismo. En Sudáfrica, durante cuatro décadas el ejército había sido el defensor voluntario de las instituciones y de la ideología del *apartheid* estatal. En la sociedad turca los militares eran el apoyo incondicional del kemalismo secular, nacionalista y estatista, y el ejército de Nicaragua, obviamente, estaba totalmente comprometido con el dogma revolucionario sandinista. Los ejércitos de Europa oriental estaban integrados por oficiales que, como mínimo, daban fe de ser comunistas comprometidos.

El reemplazo de estas perspectivas tan politizadas por una ética profesional apolítica fue una prioridad para los nuevos gobiernos democráticos. Alcanzarla requirió un inmenso esfuerzo, mucho tiempo y cierto riesgo. Los nuevos gobiernos intentaron promover valores profesionales, y abstención militar política por medio de la exhortación y el adoctrinamiento, la formación, cambios en el currículum de las academias militares y la revisión de los sistemas de promoción. En Grecia, tanto Karamanlis como Papandreu articularon la necesidad de un profesionalismo estricto, y Evangelos Averoff, ministro de Defensa bajo Karamanlis, comentó una vez: "Les lavé el cerebro [a los militares] en defensa de la democracia. Pienso que no hay ni un solo oficial con el que yo no haya hablado personalmente por lo menos tres veces". La importancia de un ejército despolitizado era también un tema constante en Papandreu. "El gobierno —como dijo una vez— está decidido a no permitir ninguna interrupción del trabajo de las fuerzas armadas a través de la actividad política dentro de sus filas, y esto es una advertencia en todas direcciones, sin excep-

ción." "En sus primeros meses en el poder, el presidente chileno Aylwin dijo más bien abruptamente al general Pinochet "que mantuviera al ejército fuera de la política". El acuerdo logrado entre los sandinistas y el nuevo gobierno especificaba que "las fuerzas armadas tendrán un carácter profesional, y no pertenecerán a ningún partido político".[43] Juan Carlos, Alfonsín y Aquino también remarcaron repetidas veces la necesidad de una total abstención de la política.

Para reforzar este punto, los nuevos líderes democráticos intentaron cambiar la formación militar y sus sistemas de educación. Papandreu empezó a reorganizar los programas en la academias militares en torno del énfasis del profesionalismo y la advertencia del peligro del totalitarismo. Alfonsín promovió cambios en las doctrinas enseñadas en Argentina en las academias militares, e introdujo en ellas cursos impartidos por civiles sobre el rol de las fuerzas armadas en la democracia. El gobierno de Aquino creó un nuevo centro de formación nacional para fortalecer el profesionalismo y combatir las intrigas en el ejército filipino. González promovió la educación de los oficiales españoles, en un esfuerzo por elevarlos a los niveles profesionales de sus aliados en el Tratado del Atlántico Norte (OTAN). En España, Grecia y otros lugares, los líderes democráticos alentaron el retiro de los viejos oficiales, aceleraron la promoción de los más jóvenes y más orientados profesionalmente y consideraron la aptitud más que la edad como un criterio de promoción.

(2) *Misiones*. Para despolitizar al ejército, era necesario orientarlo al desempeño de misiones puramente militares. En muchos países, las fuerzas armadas han cambiado a funciones mixtas no relacionadas con la seguridad militar. Casi sin excepciones, los nuevos gobiernos democráticos intentaron eliminar las funciones no militares y de seguridad interna en sus fuerzas armadas y dirigir su atención a la misión de defender la seguridad externa del país. En Argentina, Alfonsín intentó traspasar el control de Fabricaciones Militares, una enorme industria muy compleja, a manos civiles: era la fábrica con más amos del país, que trabajaba con líneas de aviación nacionales y fabricaba más bienes civiles que equipamientos militares. En 1990 su sucesor, Carlos Menem, redactó un plan de venta de las acciones militares de ocho compañías, que incluían fábricas de hierro y acero, un astillero y varias compañías petroquímicas. En Grecia, el gobierno eliminó el control militar de una estación de radio y un banco. Intentos comparables en Brasil se vieron obstaculizados por la continuación de la influencia de los militares tras la democratización.

Obviamente, la reorientación de los militares resultó más fácil de concretar cuando hubo posibles amenazas a la seguridad externa. La rapidez con que los militares turcos cedieron el poder después de sus intervenciones de 1960, 1971 y 1980 estuvo, hasta cierto punto, relacionada con las amenazas de la Unión Soviética. Después de entregar el poder en 1974, los militares griegos pudieron estar completamente ocupados, no sólo con sus responsabilidades de la OTAN sino, lo que fue mucho más importante, con la amenaza planteada por sus aliados en la OTAN, los turcos. Tanto Karamanlis como Papandreu adoptaron posturas muy nacionalistas pensadas para conseguir el apoyo de los militares. Marcaron el papel independiente de Grecia en la OTAN, e intentaron reducir tanto la identificación de sus militares con ella como la dependencia de Estados Unidos. Papandreu puso gran énfasis en la amenaza turca y la consiguiente necesidad de que los militares griegos ampliaran su eficacia profesional. Sus políticas estuvieron destinadas a "crear un clima que forzaría a los militares a preocuparse por los asuntos relacionados con la preparación militar, en prevención de una posible guerra con el eterno 'enemigo' del Este".

La OTAN fue el equivalente práctico, para los militares españoles, de Turquía para los militares griegos. Fue el objetivo de una misión referida a seguridad externa, y de una amplia ronda de nuevas exigencias y actividades para las fuerzas armadas españolas, que estimularon la moral y el prestigio militares. Como señaló un analista de Defensa en Madrid, la OTAN "sirvió como terapia laboral para las fuerzas armadas. Durante las décadas franquistas, habían sido condenadas al ostracismo por los países civilizados. Entoces, súbitamente, se les permitió ocupar puestos importantes junto a los otros países de la OTAN, los invitaron a compartir sus maniobras, les dieron nuevas armas para que se entrenaran. Fueron respetables".[45] Evidentemente los militares filipinos, peruanos y salvadoreños habían tenido una insurrección interna más importante que pacificar, aunque la experiencia nos sugiere que las frustraciones y el carácter aplastantemente político de la guerra de contrainsurrección generaron en los oficiales ideologías políticas e incentivos para desempeñar papeles políticos.

Junto con la reorientación de sus ejércitos hacia las amenazas de seguridad externa, los nuevos gobiernos democráticos intentaron adoctrinar a las fuerzas armadas de modo que defendieran a la nación en vez de derrocar a sus gobiernos. Alfonsín deshizo el Primer Cuerpo de Ejército ubicado en Buenos Aires y transfirió sus unidades a otras bases dispersas por el

país. El ministro de Defensa de Felipe González, Narcís Serra, redujo de nueve a seis el número de regiones militares en España, estableció una cantidad de brigadas móviles y trasladó las unidades militares fuera de las ciudades importantes. Una intensa resistencia por parte de los cuerpos de oficiales lo forzó a posponer la total realización de estos planes. A fines de 1987, el gobierno de Aquino trasladó muchas divisiones y brigadas fuera de las ciudades y las envió al campo, para combatir con mayor efectividad la insurrección comunista. Sin embargo, en Portugal, diez años después de la revolución, el ejército no tenía ninguna misión significativa de seguridad nacional y todavía estaba relegado principalmente a "bases fuera de Lisboa y de las principales ciudades".

Los gobiernos democráticos, ya lo hemos dicho, no son necesariamente más pacíficos que los autoritarios. Sin embargo, las democracias casi nunca luchan con otras democracias, y los nuevos gobiernos democráticos a menudo intentaron resolver problemas internacionales muy antiguos. Bajo los gobiernos de Alfonsín y Menem, las relaciones argentinas con Gran Bretaña y Chile mejoraron. Con el advenimiento de la democracia en España, Gibraltar no fue tan problemática en las relaciones anglo-españolas. Sin embargo, a medida que los gobiernos democráticos resuelvan problemas internacionales pueden privar a sus fuerzas armadas de las misiones externas que reducirían la probabilidad de que intervinieran en la política interna. Desde la perspectiva del control civil, puede considerarse afortunado aquel país que tiene un enemigo tradicional.

(3) *Liderazgo y organización.* Los gobiernos democráticos iniciales y su sucesores generalmente reemplazaron la cúpula de las fuerzas armadas. Esto tuvo mayor importancia donde había militares débiles y politizados, porque era esencial que los nuevos líderes democráticos pudieran confiar en la lealtad de la cúpula militar. Fue menos necesario donde la cúpula militar entregó voluntariamente el poder, porque presumiblemente tendrían un puesto en el régimen democrático siguiente. Sin embargo, los líderes democráticos, en ambas situaciones, normalmente actuaron con rapidez para cambiar a los líderes militares por otros en cuya lealtad pudieran confiar. Esto ocurrió en Grecia, España, Portugal, Argentina, Filipinas, Paquistán, Turquía y Polonia. En Argentina, sin embargo, Alfonsín también estuvo presionado por los militares, incluso por varias intentonas golpistas, para que reemplazara algunas de sus propias designaciones por otros oficiales más aceptables para los estamentos militares.

Los líderes democráticos también fortalecieron su control modificando la estructura de sus organismos de defensa. En España, el primer gobierno democrático creó una junta de jefes de estado mayor en febrero de 1977 para facilitar sus objetivos. Para avanzar un poco más en sus propósitos, su sucesor creó el puesto de ministro de Defensa y jefe del ejército y especificó que el poder del primer ministro consistiría en "administrar, dirigir y coordinar" los servicios militares. En Perú, el gobierno de García creó un Ministerio de Defensa, y el presidente Collor prometió hacerlo en Brasil. En Portugal se abolió la irregular pertenencia del ejército al Consejo de la Revolución. En Nicaragua, al salir los sandinistas y asumir el poder el gobierno de Chamorro, ambos se pusieron de acuerdo en que el ejército estaría bajo las órdenes del presidente de la república, como dicen la Constitución y la Ley, y la presidenta Chamorro también ocupó el lugar del ministro de Defensa.[46] En Grecia, Papandreu se convirtió de manera similar en ministro de Defensa, tanto como primer ministro. Sin embargo, en Chile, el general Pinochet insistió en que el comandante en jefe del ejército rendiría cuentas al presidente, no al ministro de Defensa civil.

Al crear el puesto de ministro de Defensa, los nuevos gobiernos democráticos establecieron un cargo para el que podrían nombrar un civil más fácilmente que los ministros de Guerra, que al menos en América latina siempre habían sido oficiales del ejército. Al establecer una jefatura central a nivel de Defensa, los nuevos gobiernos crearon un cargo más fácil de controlar que los puestos de los jefes de servicio, y para el que podrían designar un oficial que apoyara sin ambigüedades la democracia. En Grecia y en España, los gobiernos democráticos designaron almirantes para esos puestos, como un obstáculo para el aumento de la influencia del ejército, por ser aquéllos menos inclinados por los golpes de estado.

(4) *Tamaño y equipamiento.* Las fuerzas armadas de los estados autoritarios tendieron a ser demasiado numerosas y mal equipadas. Con la notable excepción de Grecia, los nuevos líderes democráticos generalmente intentaron reducir presupuestos y tropas. El tamaño desmesurado del ejército fue significativamente recortado en España, Argentina, Nicaragua, Perú, Uruguay y Portugal. En España, Argentina y Grecia, un gran número de oficiales antiguos fueron retirados, lo que recortó significativamente el número de sus cuerpos de oficiales. Se redujeron los presupuestos militares en muchos países: el de Argentina, por ejemplo, cayó de un 6 % del PNB al 2 %. Sin embargo, en Grecia los primeros dos gobiernos democráticos mantuvieron los

presupuestos militares y la dotación humana, dada la continua conflictividad en Chipre. En Chile, los términos de la democratización no permitieron reducir las fuerzas armadas. Sin embargo, en Nicaragua los dirigentes del gobierno de Chamorro y el sandinista designado como jefe del ejército, el general Humberto Ortega, se comprometieron a reducir la dotación militar de 70.000 a 35.000 o 40.000 hombres.

En Perú, el gobierno de García cortó los programas más importantes de armamento, incluyendo la compra de 26 Mirage 2000. Sin embargo, para la mayoría de los nuevos gobiernos democráticos, la modernización de sus fuerzas armadas fue una gran prioridad, y realizaron amplios programas de equipamiento. El motivo era tanto reforzar la orientación de su ejército hacia los asuntos externos como propiciar la satisfacción militar y el apoyo al nuevo régimen. En España, por ejemplo, el armamento del ejército era insuficiente y obsoleto, y el gobierno democrático emprendió importantes programas de inversiones y modernización. En Grecia, Papandreu "intentó intensificar y mejorar la calidad de las armas, equipamiento, la organización y el sistema de comunicaciones" de las fuerzas armadas. En Argentina, Alfonsín realizó importantes proyectos de nuevo equipamiento, que habían sido planeados por la anterior junta militar.[48]

(5) *Status*. En todos los países, los oficiales militares están profundamente preocupados por su nivel material —sueldos, alojamiento, atención médica y otros beneficios— y por su imagen y reputación entre los habitantes del país. Los nuevos gobiernos democráticos fueron generalmente sensibles a esas preocupaciones. Sin embargo, no siguieron ninguna política uniforme respecto de los beneficios materiales. El gobierno de García redujo los salarios de los oficiales, y los bajos salarios, junto con otros perjuicios, estimularon los rumores de golpe a principios de 1989. En Argentina, los sueldos de los militares bajaron un 50 % en términos reales durante los cuatro primeros años de gobierno democrático, lo que presumiblemente alentó las inclinaciones golpistas de aquéllos. González, en España, y Aquino, en Filipinas, aumentaron el sueldo de los militares. Karamanlis y Papandreu aumentaron el sueldo y mejoraron las condiciones de alojamiento, atención médica y jubilación de los militares griegos.[49]

Los dirigentes democráticos también se esforzaron por aumentar el prestigio y la moral de los militares y por demostrar a los oficiales que el gobierno y la nación apreciaban sus servicios. En Grecia, Karamanlis y su ministro de Defensa pidieron repetida-

mente a las fuerzas armadas "patriotismo y devoción a la legalidad y al proceso constitucional", y Papandreu no sólo eligió él mismo al ministro de Defensa, sino que "hacía visitas casi diarias a los cuarteles de las fuerzas armadas, donde era un oficial más". También pidió a Karamanlis, como presidente, "tomar un papel más visible en los asuntos militares".[50] Después de los tres primeros meses de gobierno, los dirigentes de la administración de Alfonsín reconocieron la necesidad de corregir la imagen de los militares, a los que el nuevo gobierno democrático y la sociedad civil veían con desprecio y hostilidad. Juan Carlos, Aquino, Alfonsín, Collor y otros dirigentes de las nuevas democracias aprovecharon las oportunidades de identificarse simbólicamente con los militares, enfatizando el aspecto militar de sus cargos, visitando instalaciones militares, participando en los eventos militares y, en el caso de Juan Carlos, usando uniforme militar. Durante los primeros nueve meses de su gobierno, Collor asistió aproximadamente a cincuenta actos militares.[51]

En líneas generales, entre 1975 y 1990 los gobiernos de la tercera ola tuvieron éxito en defenderse de los golpes de estado y reducir las intentonas golpistas; gradualmente, recortaron la influencia del ejército y los roles que no correspondían a su actividad militar, desarrollaron el profesionalismo militar e inauguraron modelos de relaciones cívico-militares similares a las que existían en las democracias industrializadas occidentales.

Guía para democratizadores 5: contener el poder militar, promover el profesionalismo militar*

(1) Purgar o pasar a la reserva activa rápidamente a todos los oficiales potencialmente desleales, incluyendo tanto a los que apoyaron al régimen autoritario y a los militares reformistas que pudieran haberlo ayudado a instaurar el régimen democrático. Estos últimos

* *The Economist* ofreció un consejo similar a los dirigentes de las nuevas democracias para su trato con los militares:

Olvide los pecados del pasado, o al menos no se empeñe en castigarlos...
Sea fuerte y delicado a la vez...
Trátelos generosamente...
Téngalos ocupados...
Enséñeles respeto por la democracia...
Tenga a la gente de su lado, pero no prometa más de lo que puede dar...
Si todo esto fracasa, suprima al ejército.
Economist, agosto 29, 1987, pág. 36.

están más cerca de perder su gusto por la democracia que su gusto por intervenir en política.

(2) Castigue severamente a los jefes de las intentonas golpistas contra el nuevo gobierno, para desanimar a los posibles conspiradores.

(3) Clarifique y consolide la cadena de mando en las fuerzas armadas. Termine con ambigüedades o anormalidades, haga saber claramente que la cabeza civil del gobierno es el jefe del ejército.

(4) Haga reducciones importantes en las dimensiones de las fuerzas armadas. Cualquier ejército que haya ejercido funciones gubernamentales será demasiado grande y, muy probablemente, tendrá demasiados oficiales.

(5) Los oficiales del ejército piensan que están mal pagados, mal alojados y mal equipados, y probablemente tengan razón. Use el dinero obtenido de la reducción de las dimensiones del ejército para aumentar los salarios, pensiones y jubilaciones, y para mejorar las condiciones de vida. Saldrá ganando.

(6) Reoriente a las fuerzas militares en sus misiones. Usted puede tener interés en desear resolver conflictos con otros países. Sin embargo, la ausencia de una amenaza externa puede permitir que sus militares carezcan de misiones militares legítimas, y realzar su inclinación a pensar en política. Se gana en equilibrio al anular amenazas extranjeras, pero a costa del precio potencial de tener inestabilidad interna.

(7) Para volver a centrar a los militares en sus propósitos profesionales, reduzca drásticamente el número de tropas estacionadas en su capital o alrededor de ella. Trasládelas a las fronteras o a otros lugares relativamente distantes y despoblados.

(8) Déles juguetes. Esto quiere decir proporcionarles nuevos y divertidos tanques, aviones, autos blindados, artillería y equipos electrónicos sofisticados (los barcos no tienen tanta importancia: no sirven para hacer golpes de estado). El nuevo equipamiento los hará felices, y los tendrá ocupados mientras intentan aprender cómo usarlos. Jugando bien sus cartas, y dando una buena impresión en Washington, usted también podrá sacar mucho del presupuesto norteamericano. Entonces ganará la ventaja adicional de que podrá aconsejar a los militares que sólo seguirán obteniendo esos juguetes si saben comportarse, porque los legisladores norteamericanos tienen una impresión lamentable de la intervención militar en política.

(9) Porque los soldados, como todo el mundo, aman que los amen, aproveche cada oportunidad de identificarse con las fuerzas armadas. Asista a las ceremonias militares, otorgue medallas, ruegue a los soldados que encarnen los valores más altos de la nación, y si esto está de acuerdo con la Constitución, aparezca usted mismo vestido con uniforme.

(10) Desarrolle y mantenga una organización política que sea capaz de movilizar a sus seguidores por las calles de la capital si alguien intenta un golpe militar.

Si usted sigue estas diez reglas, no solo podrá prevenir los golpes de estado sino que también podrá derrotarlos. Al menos hasta fines de 1990, Suárez y González, Karamanlis y Papandreu, García y Fujimori, Alfonsín y Menem, Collor, Ozal y Aquino siguieron en líneas generales estas reglas, y permanecieron en sus cargos. En sus sociedades, esto tiene mucho mérito.

PROBLEMAS CONTEXTUALES, DESILUSIONES Y NOSTALGIA AUTORITARIA

Si los nuevos regímenes democráticos quieren consolidarse, tendrán que buscar modos de afrontar ciertos problemas de la transición, como terminar con el cuerpo legislativo del autoritarismo y establecer un control efectivo sobre los militares. Los desafíos más importantes proceden de los problemas contextuales endémicos en cada país en particular. En algunos países, éstos no son ni numerosos ni graves; en otros, son ambas cosas a la vez. Una lista muy sucinta de los problemas contextuales más importantes que han afrontado las democracias de la tercera ola en los años setenta y ochenta, y de los países en los que esos problemas fueron más serios, podría ser la siguiente:

(1) Insurrecciones importantes: El Salvador, Guatemala, Perú, Filipinas.
(2) Conflictos étnicos o sociales (sin incluir las insurrecciones): India, Nigeria, Paquistán, Rumania, Turquía.
(3) Extrema pobreza (bajo ingreso per cápita): Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Mongolia, Nigeria, Paquistán, Filipinas, Sudán.
(4) Desigualdades socioeconómicas importantes: Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, India, Paquistán, Perú, Filipinas.
(5) Inflación crónica: Argentina, Bolivia, Brasil, Nicaragua, Perú.
(6) Deuda externa importante: Argentina, Brasil, Hungría, Nigeria, Perú, Filipinas, Polonia, Uruguay.
(7) Terrorismo sin insurrección: España, Turquía.
(8) Excesiva participación del estado en la economía: Argentina, Brasil, Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania oriental, Hungría, India, Mongolia, Nicaragua, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, España, Turquía.

Los ocho problemas enunciados más arriba constituyen una lista razonable de los problemas contextuales más importantes a los que se enfrentan las nuevas democracias de la tercera ola. Las opiniones sobre los países donde estos problemas son serios resul-

tan superficiales y dependen el momento; aunque no tengan una validez absoluta, sugieren que estos veintinueve países de la tercera ola podrían estar agrupados en tres categorías, en relación con el número de problemas contextuales serios que afrontan:

(1) Cuatro o más problemas contextuales importantes: Brasil, India, Filipinas, Perú.

(2) Dos o tres problemas contextuales importantes: Argentina, Bolivia, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Hungría, Mongolia, Nicaragua, Nigeria, Paquistán, Polonia, Rumania, Sudán, Turquía.

(3) Menos de dos problemas contextuales importantes: Alemania oriental, Bulgaria, Corea, Chile, Checoslovaquia, Ecuador, Grecia, Granada, Portugal, Uruguay.

Muchos han argumentado que las nuevas democracias que afrontan serios problemas contextuales tienen que resolverlos con éxito para desarrollar la legitimidad esencial para la consolidación democrática. Esta suposición general se ha visto reforzada por argumentos que dicen que el fracaso ante la resolución de los problemas más serios —deuda, pobreza, inflación o insurrección— significaría el fin de la democracia en aquellos países. Si éste es el caso, la cuestión clave pasa a ser: ¿resolverán con éxito sus problemas las nuevas democracias de la tercera ola, enfrentadas a serios problemas contextuales (que también tenían sus antecesores de los gobiernos autoritarios)? En algunos casos, los nuevos regímenes democráticos podrán afrontar con éxito los problemas individuales. Sin embargo, en la aplastante mayoría de casos, parece muy probable que los regímenes democráticos de la tercera ola no traten con eficacia estos problemas, y que no puedan, tener más o menos éxito que sus predecesores de los gobiernos autoritarios. Las insurrecciones, la inflación, la pobreza, la deuda externa, la desigualdad, y/o la burocracia desmesurada seguirán más o menos como lo han estado en décadas anteriores. ¿Significa esto un futuro inevitablemente sombrío para las democracias de la tercera ola?

Para algunas, podría muy bien serlo. La democracia ha estado sometida indudablemente a grandes tensiones en países como Filipinas, Perú y Guatemala. Los problemas son numerosos y graves; no desaparecerán y no se resolverán. Otros países afrontan solamente conjuntos de problemas más contextuales, poco alarmantes.

Los problemas contextuales irresueltos, o que aparentemente así están, refuerzan las tendencias hacia la desilusión en las nue-

vas democracias. En la mayoría de los países, la lucha para crear la democracia se vio como una empresa moral, peligrosa e importante. El colapso del autoritarismo provocó entusiasmo y euforia. Por contraste, las luchas políticas en la democracia pasaron a ser vistas rápidamente como amorales, rutinarias y despreciables. El funcionamiento de la democracia y el fracaso de los nuevos gobiernos democráticos en la resolución de los problemas sociales endémicos crearon indiferencia, frustración y desilusión.

Poco después de la instauración de los gobiernos democráticos, la sensación de desagrado sobre su funcionamiento se extendió por España, Portugal, Argentina, Uruguay, Brasil, Perú, Turquía, Paquistán, Filipinas y la mayoría de los países de Europa oriental. Este fenómeno apareció primero en España en 1979 y 1980, donde fue denominado como el *desencanto*, un término que entonces se difundió por Latinoamérica. En 1984, diez años después del derrocamiento de la dictadura portuguesa, "la excitación y el entusiasmo creativo que acompañaron a la transición a la democracia" habían desaparecido, y "el humor político predominante" eran "la apatía y el desencanto". Hacia 1987, la euforia relacionada con la democratización en Latinoamérica había dado "paso a lo largo del inquieto continente a la frustración y el disgusto sobre el alcance de los resultados". En 1989, según diversos informes, sabemos que "una oleada general de desilusión con la clase política brasileña y un explosivo humor de descontento social habían reemplazado las elevadas esperanzas de 1985, cuando millones de brasileños celebraron la restauración de un gobierno democrático después de dos décadas de gobierno militar". En Paquistán, menos de un año después de la transición, "una sensación de impaciencia y tristeza" había "reemplazado a la euforia que se apoderó del país con el retorno a la democracia". Durante el año del colapso de las dictaduras de Europa oriental, los observadores hablaron del fenómeno de la "depresión postotalitaria" y de un humor "desilusionado y disgustado" que recorría la región.[52]

Políticamente, los años siguientes a la llegada al poder de los primeros gobiernos democráticos generalmente se caracterizaron por la fragmentación de la coalición democrática que había liderado la transición, el declive de la efectividad de los primeros líderes de los gobiernos democráticos y la comprensión creciente de que la llegada de la democracia no sería, por sí sola, la solución de los grandes problemas sociales y económicos que afrontaba el país. La imposibilidad de tratar los problemas, las limitaciones de los procesos democráticos, las deficiencias de los líderes políticos, todo esto se volvió el tema del día. A menudo, los líderes de las nuevas

democracias fueron considerados arrogantes, incompetentes o corruptos, o estas tres cualidades combinadas.

Una respuesta a la democracia que estuvo relacionada con todo esto fue "la nostalgia del autoritarismo". Esto no alcanzó un nivel significativo en los países donde los regímenes autoritarios habían sido extremadamente duros, incompetentes o corruptos, o donde no habían querido abandonar el poder. Esta sensación prevaleció donde la dictadura había sido moderada, donde había tenido algún éxito económico y donde los regímenes fueron, más o menos voluntariamente, transformados en democracias por sus dirigentes. En aquellos países, los recuerdos de la represión se extinguieron y fueron reemplazados en cierta medida por imágenes de orden, prosperidad y crecimiento económico durante el período autoritario. En España, por ejemplo, los logros del gobierno de Franco en términos de satisfacción general, nivel de vida, ley y orden e igualdad social crecieron entre 1978 y 1984: "Los recuerdos de Franco se han vuelto de color de rosa, la crueldad del dictador se ha desvanecido en el pasado". Esta sensación de que "con la distancia lo veo más amable" también apareció en Brasil. En 1980, el buen recuerdo del gobierno del general Geisel estaba "en plena recuperación. Hoy su gobierno se recuerda con simpatía como una época en que la inflación anual era mucho más baja del 100 %, no era de cuatro dígitos, y se podía caminar con confianza por las calles de Río de Janeiro por la noche". En 1978, cuando se realizaron encuestas sobre qué gobierno dirigió a Portugal mejor, fueron tres veces más los portugueses que eligieron la dictadura de Caetano que los que optaron por el régimen democrático de Mario Soares. En 1978, siete años después del comienzo de la democracia en Perú, los residentes en Lima eligieron al general Juan Velasco, dictador militar de Perú desde 1968 hasta 1975, como el mejor presidente del país desde 1950. Hacia 1990, la reputación tanto del general Zia como del general Ayub Khan estaban en aumento en Paquistán.[53]

La imposibilidad de solucionar los problemas y la desilusión popular fueron características constantes de las nuevas democracias. Por su causa se planteó dramáticamente el tema de la supervivencia de los nuevos regímenes: ¿se consolidarían o se hundirían? La esencia de la democracia es la elección de gobernantes en elecciones regulares, limpias, abiertas y competitivas, en las que la masa de la población puede votar. Un criterio para medir la fortaleza de la democracia sería en qué medida las elites políticas y el pueblo creen con certeza que los gobernantes pueden ser elegidos de esta manera, es decir, una prueba de actitudes ante el desarrollo de una cultura política democrática en el país. Un se-

gundo criterio sería en qué medida las elites políticas y el pueblo eligen realmente líderes a través de elecciones, es decir, un test de comportamiento de la institucionalización de las prácticas democráticas en la política del país.

EL DESARROLLO DE UNA CULTURA POLITICA DEMOCRATICA

El tema de la cultura democrática exige centrar la atención en la relación entre el ejército o la efectividad de los nuevos gobiernos democráticos y su legitimidad; en otras palabras, hasta dónde las elites y el pueblo creen en los valores del sistema democrático. Desde un punto de vista esencialmente pesimista sobre esta relación, Diamond, Linz y Lipset sostienen que una razón primaria para la inestabilidad del régimen democrático y otros regímenes en el Tercer Mundo ha sido "la combinación y la interacción entre poca legitimidad y poca efectividad". Los regímenes comienzan con baja legitimidad, y por ello encuentran dificultades para ser efectivos, y los regímenes que "pierden efectividad, especialmente en el terreno del crecimiento económico, tienden a seguir con una baja legitimidad".[54] En efecto, las nuevas democracias son un ejemplo del siguiente dilema: como les falta legitimidad no pueden ser efectivas; como les falta efectividad, no pueden ser legítimas.

¿En qué medida está justificada esta hipótesis pesimista?

La imposibilidad de los nuevos regímenes democráticos para resolver serios y antiguos problemas contextuales no significa necesariamente su colapso como sistema. La legitimidad de los regímenes autoritarios (incluidos los regímenes comunistas) se basa casi por completo en su rendimiento. La legitimidad de los regímenes democráticos descansa sólo en parte en el rendimiento. También descansa, sin embargo, en los procesos y en los procedimientos. La legitimidad de determinados gobernantes, o de los gobiernos, puede depender de lo que ellos puedan ofrecer; la legitimidad del régimen deriva de los procesos electorales por los que esos gobiernos se han constituido. La legitimidad del rendimiento juega un papel en los regímenes democráticos, pero no es tan importante como el papel que juega en los regímenes autoritarios, y es secundario en relación con la legitimidad de los procedimientos. Lo que determina si una nueva democracia sobrevive o no, no es, en primera instancia, la seriedad de los problemas a los que se enfrenta o sus posibilidades de resolverlos; es la manera como los líderes políticos responden a su incapacidad para resolver los problemas a los que se enfrenta el país.

Los regímenes democráticos enfrentados a problemas contextuales extraordinariamente serios sobrevivían en el pasado. Como Linz y Stepan han remarcado, el argumento de que las crisis económicas socavan necesariamente los regímenes democráticos ha sido refutado por la experiencia de los años treinta en Europa. Los sistemas democráticos sobrevivieron a la Gran Depresión en todos los países, salvo en Alemania y Austria, incluyendo a los que sufrieron penurias económicas mucho mayores que aquéllos. Ellos sobrevivieron, con palabras de Ekkart Zimmerman, a causa de "la habilidad de un grupo de dirigentes para unirse, formar nuevas coaliciones, a veces sobre la base de reafirmar otras antiguas (como en Bélgica), y luego concertar cómo dirigir la economía". De manera similar, los nuevos regímenes democráticos en Colombia y Venezuela se enfrentaron, en los años sesenta, a desafíos tan serios como los que más tarde afrontarían las democracias de la tercera ola. La lección de estos casos, como resumió concisamente Robert Dix, es que "la ingeniería política puede, en gran medida, ser sustituida por la escasez de más determinantes condiciones económicas y sociológicas de la democracia en el Tercer Mundo...".[55]

La estabilidad de los regímenes democráticos depende, en primer lugar, de la posibilidad de las principales elites políticas —dirigentes políticos, militares, empresarios— de trabajar juntos para enfrentarse a los problemas de su sociedad, y abstenerse de explotar esos problemas para obtener una ventaja inmediata, material o política. Los nuevos regímenes democráticos no pudieron librar a sus países de los antiguos terrorismos e insurrecciones. La pregunta crucial para la estabilidad era cómo las elites políticas y el pueblo respondían ante esta situación. En los años sesenta, las elites de Colombia y Venezuela colaboraron en el intento de afrontar esos problemas. Procesos similares tuvieron lugar en las democracias de la tercera ola. España, por ejemplo, afrontó el problema permanente del extremismo terrorista vasco. Sin embargo, ningún partido político nacional intentó explotar el tema para "restar legitimidad a la democracia [...] ningún partido acusó a los diversos gobiernos por crear el problema [...] Ningún partido reclamó que el problema podría resolverse mejor fuera del marco de un régimen democrático". En Perú, de manera similar, la experiencia mostró que "la guerrilla une a los actores políticos clave en torno de la democracia, como única alternativa a una guerra civil".[56]

Segundo, la estabilidad de la democracia depende de la capacidad del pueblo de distinguir entre el régimen, por un lado, y el gobierno o los gobernantes, por otro. En 1983, por ejemplo, veinticinco años después de la instauración del régimen democrático

de la segunda ola en Venezuela, la opinión pública estaba absolutamente desilusionada con el ejercicio de los gobernantes electos, pero no con el sistema por el que habían sido elegidos. No obstante, como muestra un estudio, "el descontento con el gobierno no es sinónimo de un descontento con los métodos de seleccionar al gobierno". Mientras una proporción importante (34,2 %) de los venezolanos creyeron en 1983 que la situación en su país justificaba un golpe militar, solamente alrededor del 15 % apoyó una alternativa específica al régimen democrático. Comparado con 1973, disminuyó el porcentaje de gente que creía que el gobierno estaría mejor sin políticos, y que los políticos eran indiferentes a los problemas del país. En 1983, "en Venezuela todavía se apoyaba el método con el que los gobernantes habían llegado al poder, había una insatisfacción creciente con lo que hacían una vez que llegaban a él, y el convencimiento de que el sufragio era la única manera de mejorar la situación".[57] En general, a pesar de la incapacidad de los gobiernos elegidos para resolver efectivamente los problemas a los que se enfrentaba el país, los venezolanos estaban comprometidos con mayor fuerza con la democracia en 1983 de lo que habían estado en 1973.

Durante los seis años posteriores a 1983, Venezuela se enfrentó con la intensificación de sus problemas económicos, derivados en gran medida del descenso de los precios del petróleo. Hacia 1989, la crisis económica había creado una situación "donde las expectativas permanecían estables, mientras que la capacidad del gobierno de satisfacerlas había disminuido". Aun esto no representaba una amenaza a la democracia:

> El elevado nivel de frustración no se canaliza mediante el activismo político violento e ilegal, sino más bien en los procesos y mecanismos pacíficos tendientes a conservar el sistema. Podemos observar que la clase media y baja venezolanas han encontrado cuatro maneras de enfrentarse psicológicamente con la crisis: protestas legales, adaptación, resignación o emigración.

La distinción entre el apoyo a la democracia y el apoyo a los gobiernos que producen las elecciones democráticas también se puso de manifiesto en España. Entre 1978 y 1984, hubo "una gradual disociación entre el apoyo al régimen democrático y la satisfacción con lo que parece ser la mera efectividad de la democracia".[59] En el último año del gobierno de Franco, el desempleo estaba entre los más bajos de Europa (un promedio del 3 %) y la tasa de crecimiento económico era una de las más altas del mundo (un promedio del 7 % anual). En los primeros años de la democracia,

a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, el desempleo creció al 20 % y el crecimiento económico descendió a menos del 2 %. La confianza en la capacidad de la democracia para resolver estos problemas cambió mucho. En 1978, el 68 % del pueblo pensaba que la democracia permitiría resolver los problemas a los que se enfrentaba el país. En 1980 y 1981, la mayoría pensaba que la democracia no podría resolverlos. Sin embargo, a fines de 1982 y en 1983 una mayoría importante (entre el 55 % y 60 %) del pueblo tuvo confianza otra vez en la capacidad de la democracia para superar los problemas de España. Aun a pesar de estas fluctuaciones de la confianza popular en que la democracia podía resolver sus problemas, el apoyo siguió siendo elevado, e incluso aumentó. En 1978, el 77 % del pueblo español creía que la democracia era el mejor sistema político para España. El porcentaje descendió pero se elevó al 81 % y al 85 % en 1983.[60]

¿Como puede reconciliarse este amplio apoyo a la democracia como sistema político con las fluctuaciones de la confianza en la capacidad de los gobiernos democráticos para afrontar sus problemas? Por supuesto, la respuesta está en el ciclo electoral. En 1978, los votantes todavía confiaban en el nuevo gobierno de Suárez. En 1980 y 1981, con el aumento de las penurias económicas, perdieron confianza en él, y en 1982, llevaron al gobierno a Felipe González y el socialismo. Al obrar así, la confianza en la capacidad de la democracia para resolver los problemas de España volvió a crecer. Como los votantes venezolanos, los españoles separaron de esta manera el apoyo a la democracia como sistema político de su evaluación del ejercicio del partido en el poder. Esta distinción resulta crucial para el funcionamiento de la democracia.

Bajo determinadas circunstancias, la nostalgia autoritaria puede resultar la manera de preparar el camino para una "muerte lenta" de la democracia, con la consiguiente reasunción del poder por parte de los militares u otras fuerzas autoritarias.[61] Sin embargo, la nostalgia es un sentimiento, no un movimiento. Con mayor frecuencia, la nostalgia autoritaria fue una manera adicional de evidenciarse esa tendencia del pueblo a distinguir entre gobernantes y regímenes. Los ciudadanos de España, Portugal, Brasil y Perú vieron a Franco, Caetano, Geisel y Velasco como gobernantes eficientes, y sin embargo apoyaron de manera aplastante a la democracias como el mejor sistema de gobierno.

La desilusión de los gobernantes democráticos y la nostalgia de otros autoritarios constituyeron el primer paso importante en el proceso de consolidación democrática. También fueron un signo de que las elites y el pueblo estaban volviendo del "alza" eufórica y festiva de la democratización, y adaptándose al áspero y

laborioso "descenso" de la democracia. Todos ellos aprendieron que la democracia descansa sobre la premisa de que los gobiernos fracasan y de que por ello existen caminos institucionalizados para poder cambiarlos. La democracia no significa que se resolverán los problemas; significa que los gobernantes pueden ser cambiados, y la esencia de la conducta democrática es lograr esto último porque es imposible conseguir lo primero. La desilusión y el descenso de las expectativas que ésta produce son la base de la estabilidad democrática. Las democracias se consolidan cuando el pueblo aprende que la democracia es la solución al problema de la tiranía, pero no necesariamente a todo lo demás.

Una característica llamativa de los primeros quince años de la tercera ola fue la total ausencia de movimientos antidemocráticos importantes en las nuevas democracias. Grupos autoritarios influyentes (tanto conservadores como extremistas) existieron en muchos lugares. En algunos, se materializó la nostalgia por el autoritarismo. El entusiasmo por la democracia, la participación en la política electoral y la popularidad de los líderes democráticos disminuyeron de manera significativa. Pero en los primeros quince años de la tercera ola no se desarrolló en ningún país un movimiento político masivo y a gran escala que cuestionara la legitimidad del régimen y planteara explícitamente una alternativa autoritaria. Al menos en los primeros países que habían evolucionado a la democracia durante la tercera ola, el consenso sobre la necesidad de la democracia parecía ser aplastante. En España, como indicamos más arriba, en cinco consultas entre 1977 y 1983, una importante mayoría del pueblo estuvo de acuerdo en que la democracia era el mejor sistema político para un país como el suyo. Según un estudio, "las bases del apoyo al régimen democrático son mucho más matizadas —más amplias y más ambiguas— que en el régimen excluyente que lo precedió. El régimen democrático está vinculado de forma menos estricta a intereses particulares; gracias a esto, goza de una relativa autonomía". El amplio apoyo a la democracia no se limita a España. En Perú, por ejemplo, en cuatro sondeos realizados entre 1982 y 1988, los ciudadanos de Lima apoyaban a la democracia con mayorías que iban del 66 % al 88 %. El 75 % de una muestra realizada en 1988 a nivel nacional eligió la democracia como el sistema más deseable para el país.[62] Pruebas fragmentarias realizadas en otros países de la tercera ola muestran niveles similares de apoyo a la democracia.

Este amplio consenso en torno de la democracia, comprobado en los países de la tercera ola inmediatamente después del cambio de régimen, contrasta de forma bastante marcada con el

desarrollo relativamente lento (en Alemania y Japón después de la Segunda Guerra Mundial), del apoyo tanto a la democracia como a los valores y actitudes asociados con ella. A comienzos de los años cincuenta, más de un tercio de los alemanes señalaban que apoyarían o permanecerían indiferentes ante el intento de tomar el poder por parte de un nuevo partido nazi, y en cambio menos de un tercio apoyaba la restauración de la monarquía. Cuando se les pidió que dijeran cuál era el período en que Alemania había estado mejor, el 45 % eligió el imperio antes de 1914, el 42 % el Tercer Reich, el 7 % la República de Weimar y el 2 % la nueva República Federal. El apoyo a la República Federal creció al 42 % en 1959, y al 81 % en 1970. En 1953, el 50 % del pueblo alemán pensaba que la democracia era la mejor forma de gobierno para Alemania; en 1972, el 90 %. El desarrollo del apoyo a la democracia y de las actitudes de confianza y preocupación cívica que la acompañan fueron evolucionando lentamente a lo largo de dos décadas.[63] En Japón, durante los años cincuenta y sesenta, sucedió un cambio similar de opinión hacia una posición más favorable de la democracia, pero de una manera todavía más lenta e incompleta.

¿Por qué fue casi instantáneo el consenso sobre la democracia tras el fin de las dictaduras en España y Perú, mientras que requirió dos décadas tras el hundimiento del autoritarismo en Alemania y Japón? En estos países, hasta cierto punto la gente cambió de opinión, pero en un grado más elevado cambió la gente misma. La gente más joven y más educada estaba más a favor de la democracia. El apoyo a la democracia se aproximó a la unanimidad cuando el pueblo alemán pasó a estar compuesto por gente que había sido educada y había crecido en la República Federal.[64] En España y Perú, por contraste, el amplio apoyo a la democracia poco después de la instauración de los regímenes democráticos significó, o bien que ya existía bajo el régimen autoritario, o que el pueblo que había apoyado, o por lo menos había aceptado, el autoritarismo antes de la transición, cambió de opinión muy rápidamente después de ella. Ninguna alternativa resulta completamente satisfactoria para la democracia. Si se sostiene la primera, los regímenes autoritarios continuaron existiendo en aquellas sociedades aun cuando había un aplastante apoyo a la democracia. Si se sostiene la segunda, si la gente cambió tan rápidamente de opinión en una dirección pro democrática después de la transición, sería concebible que pudiera cambiar tan rápidamente en dirección antidemocrática si las circunstancias lo justificaran. En Alemania y Japón, el amplio apoyo a la democracia fue el producto del cambio *generacional*, y por ello era irreversible a corto plazo. En España y

Perú, el amplio apoyo a la democracia fue, aparentemente, el resultado de un *cambio de opinión*, y por esa razón pudo ser reversible a corto plazo.

INSTITUCIONALIZACION DEMOCRATICA Y CONDUCTA POLITICA

La desilusión que se desarrolló en los nuevos sistemas democráticos se reflejó en la conducta de cuatro maneras. Primero, a menudo condujo a la resignación, al cinismo o al abandono de la política. En las democracias más nuevas, los niveles de voto fueron elevados durante la transición, pero disminuyeron, a veces de una manera absolutamente drástica, en las siguientes elecciones. La disminución de la participación política puede haber sido indeseada en términos de teoría política, pero no es, por sí misma, una amenaza a la estabilidad de las nuevas democracias.

Segundo, la desilusión se manifiesta en una reacción antioficialista. Como en España, los votantes pudieron desalojar al partido gobernante y reemplazarlo por un grupo alternativo. Esta es, por supuesto, la respuesta habitual democrática, y sucede con frecuencia en las democracias de la tercera ola. Los partidos y líderes oficialistas fueron derrotados más veces que las que ganaron cuando intentaron ser reelegidos. Los partidos que llegaron así al poder en el primero y segundo recambio después del establecimiento de la democracia, habitualmente perseguían políticas moderadas, que encajaban en la principal corriente de opinión en su país. En particular, los partidos identificados con la izquierda —los socialistas en Portugal y España, el PASOK en Grecia, los peronistas en Argentina—, generalmente adoptaron políticas financieras y económicas muy conservadoras y ortodoxas cuando estuvieron en el poder (la excepción más importante fue el gobierno del APRA en Perú).

Tercero, la desilusión de la democracia produjo una respuesta antisistema. En este caso, los votantes no sólo rechazaron al partido oficialista en el poder; también rechazaron al principal partido de alternativa, o grupo dentro del sistema político, y otorgaron su apoyo a un político recién llegado. Esta respuesta fue más frecuente en sistemas presidencialistas, donde la candidatura para el puesto máximo depende más del individuo que de las bases del partido; esto tendió a ser la nota dominante en América latina, donde se denomina populismo. Ejemplos notables de la respuesta popular antisistema fueron las triunfales candidaturas de Fernando Collor en Brasil y Alberto Fujimori en Perú. La candidatura de Carlos Menem en Argentina tuvo algunas características populis-

tas, aunque él también era el candidato del partido político seguramente más fuerte establecido en el país. Los candidatos populistas ganaron el poder sobre la base de definirse como "recién llegados" al sistema político, con poco o ningún apoyo de los partidos políticos establecidos, y con un apoyo amplio y multiclasista. Sin embargo, una vez en el poder, los candidatos populistas generalmente no siguieron políticas económicas populistas, y en su lugar aplicaron rigurosos programas de austeridad diseñados para recortar los gastos del gobierno, promover la libre competencia y bajar los salarios.

Las respuestas antioficialistas y antisistema son las clásicas reacciones democráticas al fracaso político y a la desilusión. A través de las elecciones, un equipo de gobernantes pierde el poder y otro se instala en él, llevando a cabo, aunque no mejoras, por lo menos cambios en la política del gobierno. La democracia se consolida por la amplitud con que estas respuestas se institucionalizan dentro del sistema.

Un criterio para medir esta consolidación es la prueba de los dos recambios. Por medio de esta prueba, una democracia puede considerarse consolidada si el partido o grupo que toma el poder en las primeras elecciones de la época de la transición pierde las siguientes y entrega el poder a los ganadores, y si después éstos últimos entregan pacíficamente el poder a los ganadores de las siguientes elecciones. La selección de los gobernantes a través de elecciones es el núcleo de la democracia, y ésta sólo es real si los gobernantes están dispuestos a entregar el poder como resultado de las elecciones. La transición de 1989 en Argentina fue el primer relevo real desde 1916, en el que un presidente electo de un partido sucedió a un presidente electo de otro partido. Las elecciones peruanas de 1985 y 1990 marcaron la segunda y la tercera vez en el siglo XX en que un presidente electo transfiere el poder a otro en Perú.

El segundo recambio muestra dos cosas. Primero, que en la sociedad dos grandes grupos de líderes políticos están suficientemente comprometidos con la democracia como para entregar el poder tras haber perdido las elecciones. Segundo, que tanto las elites como el pueblo están actuando dentro del sistema democrático; cuando las cosas van mal, se cambian los gobernantes, no el régimen. Dos relevos constituyen una dura prueba para la democracia. Estados Unidos no la pasó claramente hasta que los demócratas jacksonianos cedieron el poder a los whigs, en 1840. Japón era considerado universal y acertadamente como una nación democrática después de la Segunda Guerra Mundial, pero no pasó esta prueba y, en realidad, nunca había conocido efectiva-

mente ni siquiera un relevo electoral. Entre 1950 y 1990, Turquía padeció tres intervenciones militares y varios primeros relevos, pero nunca un segundo relevo gubernamental.

En tres países (Sudán, Nigeria y Paquistán), de veintinueve que tuvieron elecciones de transición entre 1974 y 1990, los gobiernos instaurados por esas elecciones fueron desplazados por golpes militares o ejecutivos. En otros diez países con elecciones de transición en 1986, o poco después, no hubo elecciones nacionales hasta fines de 1990. En los quince o dieciséis restantes que celebraron una o más elecciones después de las primeras de transición, ocurrió un primer relevo, con la excepción de Turquía. En seis de ocho países que tuvieron dos o más elecciones nacionales después de la transición, hubo un segundo relevo, con la excepción de España y Honduras. En veintidós del total de veintiocho elecciones celebradas en los dieciséis países, fueron derrotados los candidatos o partidos oficialistas, y la oposición llegó al poder. En resumen, estaba funcionando el proceso democrático: los votantes regularmente desalojaban del poder al partido oficial, y éste siempre cedió el poder a la voluntad popular expresada mediante elecciones. Excepto tres casos de gobiernos democráticos derrocados por golpes, en términos de institucionalización el proceso electoral de la democracia estaba vivo y vigoroso en los países de la tercera ola en 1990.

Una cuarta y más extrema manifestación política de descontento sería la respuesta dirigida al mismo sistema democrático, no a los grupos en el poder o al sistema en general. Estas fuerzas políticas concretas, opuestas a la democracia, incluían tanto grupos conservadores del régimen autoritario como grupos continuistas del extremismo, procedentes de la oposición al régimen autoritario. En algunos casos, los grupos conservadores estaban formados por elementos procedentes de los militares, pero, como hemos señalado anteriormente, por lo general eran oficiales de mediana graduación, descontentos y enfrentados con los altos mandos militares, que no podían movilizar un apoyo significativo en el seno de los grupos civiles. En los países ex comunistas, elementos del Partido y de la burocracia estatal, incluyendo la policía secreta, también mantuvieron acciones de retaguardia contra la democratización. En Nicaragua, los sindicatos controlados por sandinistas recalcitrantes desafiaron abiertamente al gobierno democrático, amenazando al "gobierno desde abajo".

También hubo grupos extremistas de oposición que intentaron desafiar a los nuevos regímenes democráticos. Sin embargo, por su propia naturaleza, los grupos radicales que recurrieron a la violencia, como Sendero Luminoso en Perú, el NPA en Filipinas o

el FLNM (Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí) en El Salvador, esas no pudieron movilizar un amplio apoyo entre la ciudadanía de las nuevas democracias. Los grupos extremistas que emplearon tácticas más pacíficas tampoco tuvieron mucho éxito. En Corea, en mayo de 1990, por ejemplo, los estudiantes radicales organizaron manifestaciones y revueltas para conmemorar el décimo aniversario de la masacre de Kwangju. Una manifestación reunió a casi 100.000 personas, otras alcanzaron entre 2000 y 10.000. Estas fueron las manifestaciones más numerosas desde las de 1987, que obligaron al partido gobernante a convocar a elecciones. Sin embargo, las manifestaciones de 1990, organizadas contra un gobierno electo, no tuvieron un apoyo tan amplio como el de las que se oponían al régimen autoritario. Solamente una "minúscula fracción" de la enorme población estudiantil coreana se unió a las manifestaciones de 1990, y la clase media se abstuvo a causa de "su falta de confianza en la capacidad de la oposición de formar un gobierno de alternativa". "La clase media —se averiguó— prefiere quedarse en casa frente al televisor."[65] En general, los grupos fanatizados y extremistas influyentes tendieron a quedar marginados de la política en las nuevas democracias de los años setenta y ochenta.

El predominio de las prácticas políticas democráticas en las democracias de la tercera ola refleja la ausencia de alternativas autoritarias. Las juntas militares, los dictadores personalistas y los partidos marxistas-leninistas lo intentaron y fracasaron. En consecuencia, la democracia era la única alternativa. Por supuesto, la pregunta crucial era si esta situación se mantendría o si los nuevos movimientos acabarían promoviendo nuevas formas de autoritarismo. El grado en el que estos movimientos se materializarían y obtendrían un apoyo significativo dependía, seguramente, de la amplitud en que la conducta democrática, incluyendo los recambios electorales, había llegado a estar institucionalizada.

Sin embargo, por añadidura existía la posibilidad de que, con el paso del tiempo, llegaran a agotarse las alternativas dentro del sistema democrático. ¿Cuántas veces la ciudadanía deseará reemplazar a un partido o una coalición por otros, con la esperanza de que alguno de ellos resuelva los problemas a los que se enfrenta el país? ¿Cuán a menudo los votantes querrían elegir líderes carismáticos y populistas venidos desde afuera de la política, creyendo que podrían hacer milagros sociales y económicos?

En determinado momento la ciudadanía pudo sentirse desilusionada no sólo a causa de los fracasos de los gobiernos democráticos, sino también de los procesos democráticos. Podría

desear cambiar sus respuestas antioficialistas y antisociales por respuestas antisistema. Si las opciones democráticas dieran la impresión de agotamiento, algún líder político ambicioso tendría poderosos incentivos para producir nuevas alternativas autoritarias.

CONDICIONES QUE FAVORECEN LA CONSOLIDACION DE NUEVAS DEMOCRACIAS

¿Cuáles son las condiciones que favorecen la consolidación de las instituciones políticas democráticas y de una cultura política democrática en los países de la tercera ola? En 1990, la tercera ola tenía solamente quince años, y era imposible extraer conclusiones con carácter definitivo. Sin embargo, había dos conjuntos de pruebas de considerable relevancia. Primero, de la experiencia de la consolidación de la primera y la segunda ola de democracias se podía extraer una lección para la tercera ola. Segundo, como ya hemos señalado, los factores que favorecen la instauración de los regímenes democráticos no necesariamente promueven su consolidación. Por añadidura, sería posible llegar a la conclusión de que algunos procesos serán más eficaces para sostener la democracia que otros. Sería absurdo intentar predecir en qué países se va a consolidar la democracia y en cuáles no, y aquí no vamos a intentar de ninguna manera realizar esa predicción. Sin embargo, puede ser útil, a título meramente especulativo, el intento de identificar variables que han podido afectar la consolidación democrática y de averiguar en qué medida estaban presentes o ausentes en cada país de la tercera ola. El éxito de la consolidación podría verse influido por varios factores.

Primero, como ya hemos observado, en el siglo XX muy pocos países crearon sistemas democráticos estables en su primer intento. No parece aventurado deducir que una experiencia democrática previa es aconsejable para el logro de la estabilidad democrática. Si ampliamos esta suposición, es razonable construir la hipótesis según la cual una experiencia más larga y más reciente con la democracia es más propicia para la consolidación democrática que una más corta y más lejana. Como indica el cuadro 5.1, cinco países —Uruguay, Filipinas, India, Chile y Turquía— tuvieron veinte o más años de experiencia democrática tras la Segunda Guerra Mundial antes de la tercera ola de democratización, aunque para Turquía se interrumpió a causa de breves intervenciones militares en 1960 y 1971. En el otro extremo, diez países no tuvieron experiencia democrática después de la Segunda Guerra Mun-

dial, y seis —El Salvador, Nicaragua, Rumania, Bulgaria, Mongolia y Sudán— no tuvieron ninguna experiencia democrática antes de la tercera ola.

Cuadro 5.1
Países de la tercera ola
Experiencia posterior a la Segunda Guerra Mundial

Años de democracia posteriores a la Segunda Guerra Mundial y anteriores a la tercera ola	Países
20 o más	Uruguay*, Filipinas, India, Turquía, Chile*.
10-19	Grecia*, Ecuador, Perú, Bolivia Corea, Paquistán, Brasil.
1-9	Argentina*, Honduras, Guatemala, Hungría*, Checoslovaquia*, Granada, Nigeria.
Menos de 1	España*, Portugal*, El Salvador, Polonia*, Alemania oriental*, Rumania, Bulgaria, Nicaragua, Sudán, Mongolia.

*Países con alguna experiencia democrática antes de la Segunda Guerra Mundial.

Segundo, como ya hemos destacado en el capítulo 2, existe bastante relación entre el nivel de desarrollo económico y la existencia de regímenes democráticos. Una economía más industrializada y moderna, una sociedad más compleja y un pueblo más educado son más propicios a la instauración de regímenes democráticos. Podemos conjeturar que en ellos será más probable la consolidación de la democracia que en las sociedades no industrializadas. Si el PNB per cápita (como el de 1987) se toma como un índice importante del desarrollo económico, los países de la tercera ola entran dentro de categorías relativamente bien diferenciadas (véase el cuadro 5.2). España (con un PNB per

cápita de 6010 $), Alemania oriental, y probablemente Hungría, Checoslovaquia y Bulgaria, estaban en el grupo a la cabeza, seguidos por Grecia (PNB per cápita de 4020 $). Otros países estuvieron por encima de los 2000 $, incluyendo Portugal, Uruguay, Corea, Brasil y probablemente los tres países restantes de Europa oriental. En la base estaban los cuatro países de la tercera ola con un PNB per cápita inferior a 500 $. A fines de 1990, dos de estos países (Nigeria y Sudán) retrocedieron a gobiernos militares, y en el tercero, Paquistán, el gobierno elegido democráticamente había sido derrocado de forma sumaria por funcionarios de la cúpula del estado, según ciertos rumores con el beneplácito del ejército. En 1990, en consecuencia, la India seguía siendo el único país muy pobre de la tercera ola donde la democracia no había sido dañada.

Cuadro 5.2
Niveles de desarrollo económico de los países de la tercera ola

PNB per cápita en 1987 (en dólares)	Países
5000 y más	España, Alemania oriental, Checoslovaquia, Hungría, Bulgaria
2000-4999	Grecia, Portugal, Argentina, Uruguay, Brasil, Polonia, Rumania, Corea
1000-1999	Perú, Ecuador, Turquía, Granada, Chile
500-999	Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Bolivia, Filipinas
menos de 500	India, Paquistán, Nigeria, Sudán

Fuentes: países europeos occidentales: World Bank, *World Development Report 1989* (Nueva York, Oxford University Press, 1989), pp. 164-65. Países de Europa oriental: estimado por la Central Intelligence Agency, "Eastern Europa: Long Road Ahead to Economic Well-Being" (trabajo presentado al Subcomité de Tecnología y Seguridad Nacional, Comité Asociado de Economía, Congreso de los Estados Unidos, 16 de mayo de 1990) pags. 1-6.

Nota: Mongolia ha sido omitida a causa de la falta de datos.

Tercero, el contexto internacional y los factores externos jugaron un papel significativo en la creación de las democracias de la tercera ola. Presumiblemente, un contexto externo que apoyara la democracia también sería propicio a su consolidación (véase el cuadro 5.3). Un "contexto externo" significa aquí que los gobiernos extranjeros y otros factores que también son democráticos favorezcan la existencia de regímenes democráticos en otros países, y puedan ejercer su influencia en aquél. La unificación de Alemania aseguró el futuro de la democracia en ese país, al trasladar a Alemania oriental el contexto democrático estable de lo que había sido Alemania occidental. Pertenecer a la Comunidad Europea es extremadamente deseable por razones económicas, y tener un gobierno democrático es una condición para esta pertenencia; por ello, los miembros comunitarios de la tercera ola (España, Portugal y Grecia) tienen fuertes incentivos para mantenerse dentro de las instituciones democráticas. Otros países, como Turquía, Hungría, Checoslovaquia y Polonia, aspiran a ser miembros, y esa posibilidad les otorga un incentivo para mantener sus instituciones democráticas. Algunos tienen relaciones muy estrechas con Estados Unidos, y han sido muy influidos por él; en este punto entrarían los países centroamericanos, Granada, Bolivia y Filipinas. Otros países en los que existe esta influencia, pero probablemente sea menos fuerte, son Perú, Ecuador, Uruguay, Corea, Rumania, Bulgaria y Mongolia.*

Cuarto, el calendario de la transición de un país dentro de la tercera ola podría ser indicativo de los factores que tienen un impacto sobre la consolidación de la democracia en aquel país (véase el cuadro 5.4). Los primeros países que comenzaron la transición hacia la democracia en esta ola obraron así por razones locales. En esta ola, las influencias externas y el efecto de "bola de nieve" tendieron a ser más significativos como causas de democratiza-

* En un análisis de las razones por las que los pequeños países caribeños, la mayoría ex colonias británicas, han sostenido la democracia, Jorge I. Domínguez subraya el rol del subsistema internacional y otros estados caribeños, tanto como el de Estados Unidos, que han intervenido para derrotar golpes y otras amenazas a la democracia. El sistema caribeño internacional ha dado prioridad a la "democracia por encima de la no-intervención (lo opuesto a lo que ha sido la norma más común en Latinoamérica)". "La cuestión caribeña: ¿Por qué floreció la democracia (sorprendentemente) liberal? Informe de un reportero". Trabajos no publicados, Harvard University, Center for International Affairs, enero 1991, pág. 31.

Cuadro 5.3
Contexto externo y consolidación democrática en los países de la tercera ola

Contexto externo de consolidación	Países
Extremadamente favorable	Alemania oriental, España, Portugal, Grecia
Muy favorable	Checoslovaquia, Hungría, Polonia, Turquía, Filipinas, Guatemala, El Salvador, Honduras Nicaragua, Granada, Bolivia
Favorable	Perú, Ecuador, Uruguay, Corea, Chile
Indiferente/desfavorable	Argentina, Brasil, India, Nigeria, Sudán, Rumania, Bulgaria, Mongolia

Nota: La clasificación del contexto externo está basada en las impresiones subjetivas del autor. Estas descansan en la convicción de que tanto la Comunidad Europea como Estados Unidos continúan preocupados por la promoción de la democracia.

ción para los países que hicieron la transición más tardíamente. Podemos aventurar la hipótesis de que el predominio de las causas locales, ampliamente presente en las primeras transiciones de la tercera ola, ha podido ser más propicio a la consolidación democrática que las influencias externas, más presentes en las transiciones de la curva tardía de la ola. En la medida en que fue un factor importante, favoreció la consolidación en los países del sur de Europa, India, Ecuador y Perú. Habría favorecido la consolidación en Nigeria, pero no sirvió, sin lugar a dudas, para prevenir el retorno al autoritarismo. Presumiblemente, las fuerzas responsables de estas transiciones tardías harían la consolidación más difícil en los países de Europa oriental, Corea, Paquistán y Nicaragua, y también en aquellos países (como Taiwan, Sudáfrica, la Unión Soviética y México) que en 1990 estaban todavía en proceso de liberalización.

Cuadro 5.4
Inauguración de la democracia en los países de la tercera ola

Fecha de las primeras elecciones	Países
Antes de 1980	España, Portugal, Grecia, Ecuador, India, Nigeria
1980-83	Perú, Argentina, Bolivia, Honduras, Turquía
1984-87	Uruguay, Brasil, Filipinas, El Salvador, Guatemala, Corea, Granada, Sudán
1988-90	Paquistán, Polonia, Hungría, Alemania oriental, Checoslovaquia, Rumania, Bulgaria, Nicaragua, Chile, Mongolia
Posible después de 1990	México, Unión Soviética, Sudáfrica, Taiwan, Nepal, Panamá

Quinto, hay un problema vital que atañe a la relación entre los procesos de consolidación y la consolidación misma. ¿Establece alguna diferencia respecto a la consolidación el hecho de que un país haya evolucionado hacia la democracia a través de una transformación, un reemplazo, un desplazamiento o una intervención? Pueden esgrimirse argumentos razonables a favor o en contra de la ayuda de cada uno de estos procesos a la consolidación. Uno de ellos está relacionado con el papel de la violencia en la transición, y presenta problemas similares. Por una parte, podemos argumentar que una transición pacífica y consensuada favorece la consolidación democrática. Por otra parte, también podemos opinar que una transición violenta es capaz de desarrollar entre la mayoría de la población una profunda aversión por el derramamiento de sangre, y por ello generar un profundo compromiso con las instituciones democráticas y sus valores. En líneas generales, parece más realista conjeturar que una transición menos violenta y consensuada proporciona una base mejor para la consolidación de la democracia que un clima de conflicto y violencia. Si éste fuera el caso, los traspasos negociados pueden servir mejor de apoyo a la consoli-

dación, las transformaciones seguirían en orden y los reemplazos e intervenciones proporcionarían el menor apoyo a la consolidación (ver cuadro 3.1). También podría aventurarse la hipótesis de que cualquiera que sea la naturaleza del proceso, cuanto menos violencia haya más favorables serán las condiciones para la consolidación democrática. Si ampliamos este punto, vemos que la violencia ha creado problemas para la consolidación democrática en El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Granada, Panamá, Rumania y Sudáfrica.

Sexto, al principio se opinó que la consolidación de las democracias no era simplemente un resultado del número y la seriedad de los problemas contextuales a los que ellas se enfrentaron. En cambio, el aspecto básico residía en cómo las elites políticas y la ciudadanía respondieron a aquellos problemas, y en la incapacidad de los nuevos gobiernos democráticos para resolverlos. Sin embargo, esto no significa decir que los problemas que afrontaban las nuevas democracias fueran totalmente irrelevantes en relación con su consolidación. El número y la naturaleza de los problemas contextuales serios podrían ser una variable junto con otros que afectarían a la consolidación democrática (véanse las páginas 228-31).

Otros factores, añadidos a estos seis, afectan de forma indiscutible el éxito o el fracaso de la consolidación. Sin embargo, no siempre es fácil calcular la extensión y la dirección de estas influencias. Podríamos suponer, por ejemplo, que la naturaleza y el éxito del régimen autoritario podrían afectar las perspectivas de consolidación de su sucesor democrático. La perspectiva de la consolidación democrática, ¿se verá afectada según el régimen autoritario haya sido un gobierno militar, un sistema de partido único, una dictadura presidencialista o una oligarquía racial? Tenemos la posibilidad de aventurar distintos y conflictivos argumentos e hipótesis, incluyendo aquel de que la naturaleza del sistema autoritario predecesor no tiene *ninguna* implicación significativa para la consolidación de su sucesor democrático. De manera semejante, nos preguntamos si la consolidación democrática tiene mayores posibilidades en lo que podría catalogarse como regímenes autoritarios de éxito relativo (por ejemplo España, Brasil, Taiwan, Corea, Chile), o en aquellos relativamente fracasados (por ejemplo Argentina, Filipinas, Portugal, Bolivia, Rumania). Obviamente, esta distinción está relacionada con las diferencias en los procesos de transición, pero también podría ser una variable independiente por sí misma. Pero, ¿en qué dirección? Podría argumentarse que las reacciones de elites y ciudadanos ante los fracasos manifiestos de los regímenes autoritarios podrían ser una fuerza positiva en la

consolidación de la democracia. También podría argumentarse que las naciones pueden diferir en su capacidad política, y que el pueblo que logra un éxito del autoritarismo (por ejemplo, los españoles) hará lo mismo con la democracia, mientras que un pueblo que es incapaz de crear un sistema autoritario con éxito (por ejemplo, los argentinos) tampoco lo tendrá en consolidar un sistema democrático.

La consolidación democrática también podría verse afectada por la naturaleza de las instituciones democráticas establecidas. Se ha argumentado con bastante lógica que, por ejemplo, el sistema parlamentario tiene más capacidad que el presidencialista para contribuir al éxito de las nuevas democracias, porque reduce el extremismo de la política, requiere usualmente una coalición de partidos para formar un gobierno y proporciona una oportunidad para conseguir el equilibrio entre un jefe de estado y un jefe de gobierno.[66] Estos argumentos son sugestivos, y varios latinoamericanos, incluido Raúl Alfonsín, han manifestado las ventajas del régimen parlamentario. Sin embargo, todavía no hay una evidencia concreta de que los regímenes parlamentarios contribuyan a la consolidación democrática. Una situación similar sucede con respecto a la naturaleza de los sistemas partidistas en las nuevas democracias. ¿Es mejor para la democracia que existan muchos partidos que representen intereses económicos, sociales, regionales, comunales o ideológicos particulares? ¿O es mejor qué haya dos partidos amplios, cada uno de los cuales proporcione una alternativa de gobierno posible y responsable a los otros, y cuya dirección pudiera cooperar más fácilmente en afrontar las crisis económicas, las mafias de la droga y las amenazas de rebelión? De nuevo nos faltan evidencias para pronunciarnos sobre un modelo.

Si los factores que acabamos de plantear son relevantes para la consolidación de las nuevas democracias, y si hacemos una dudosa asunción de que tienen la misma importancia, podemos obtener una amplia suposición respecto de hasta dónde las condiciones son más o menos favorables para la consolidación democrática. Las conclusiones no son sorprendentes. En general, las condiciones para la consolidación eran más favorables en los países del sur de Europa, Alemania oriental, Uruguay y Turquía. Para un gran grupo de países, las condiciones fueron menos favorables, pero todavía de cariz positivo: Checoslovaquia, Chile, Ecuador, Bolivia, Perú, Honduras, Argentina, Brasil, Filipinas, India, Polonia y Hungría. Condiciones menos favorables a la consolidación fueron las que afrontaron en Guatemala, Granada, Nigeria, El Salvador, Paquistán, Nicaragua, Bulgaria y Mongolia. Finalmente, Sudán y

Rumania parecen hacer sido especialmente incapaces de reunir las condiciones que podrían favorecer a la democracia.

Son muchos los factores que podrían tener influencia en la consolidación de la democracia en los países de la tercera ola, y su importancia relativa no está del todo clara. Sin embargo, parece muy probable que el hecho de que la democracia se tambalee o se mantenga dependerá principalmente de hasta qué punto los líderes políticos quieran mantenerla, y estén dispuestos a pagar los costos de esta actitud en vez de dar prioridad a otros objetivos.

Capítulo 6

¿HACIA DONDE?

La democratización de casi treinta países entre 1974 y 1990 y la liberalización de algunos otros llamaron la atención sobre una cuestión básica. ¿Esa democratización era parte de una "revolución democrática mundial" continua y en permanente expansión, que finalmente podría llegar a abarcar a todos los países del mundo, o se trataba de una expansión limitada de la democracia, que en la mayoría de los casos se reinstalaba en países que ya la habían experimentado en el pasado? Si la tercera ola se detuviese, ¿sobrevendría una tercera contraola que eliminara muchas de las democracias conquistadas en los años setenta y ochenta? ¿Volvería la situación a los tiempos previos a la democratización, cuando sólo una quinta parte o menos de los países independientes del mundo tenían gobiernos democráticos?

La ciencia social no puede dar respuestas fiables a estas preguntas, como tampoco lo puede hacer ningún científico social. Quizá sea posible, sin embargo, identificar algunos de los factores que afectarán la futura expansión o retroceso de la democracia en el mundo, y formular las preguntas que sean más relevantes para el futuro de la democratización. Los factores clave incluyen (1) hasta qué punto los factores desencadenantes de la tercera ola pueden seguir operando, ganar fuerzas, debilitarse o ser reforzados o reemplazados por nuevas fuerzas pro democráticas; (2) las circunstancias que pueden provocar una contraola significativa, y las formas que ésta puede asumir, y (3) los obstáculos y las opor-

tunidades para la democratización que pueden existir en los países que hasta 1990 no se han democratizado. Las siguientes páginas son un intento de analizar estos factores; las frases finales en las discusiones sobre cada punto casi siempre van entre signos de interrogación.

Causas de la tercera ola: ¿continuarán, se debilitarán, cambiarán?

¿Continuará la tendencia a la democratización de los setenta y ochenta durante los noventa? En el capítulo 2, hemos visto cinco causas desencadenantes de carácter general. Dos de ellas —el problema de la legitimación de los regímenes autoritarios y el desarrollo económico— serán tratadas posteriormente, en conexión con los obstáculos potenciales para la democratización. Esta sección pone especial atención en los otros tres factores, a los que se asigna un papel preponderante en la tercera ola.

Uno ha sido la expansión del cristianismo y, más específicamente, los grandes cambios en la doctrina y en el compromiso social y político que la Iglesia Católica ha experimentado en los años sesenta y setenta. La expansión del cristianismo ha tenido su mayor impacto en Corea. ¿Hay otras áreas donde esta expansión esté ocurriendo y donde, en consecuencia, haya más posibilidades de democratización? El lugar más obvio es Africa. El número de cristianos en Africa en 1985 fue estimado en 236 millones, y para el año 2000 se calcula que habrá 400 millones. En 1990, la región del Sahara, en Africa, era el único lugar en el mundo donde importantes cantidades de católicos y protestantes vivían bajo un régimen autoritario en un gran número de países. En 1989 y 1990, los líderes cristianos se opusieron activamente a la represión en Kenia y otros países africanos.[1] Mientras se multiplique el número de cristianos, es muy posible que la actividad de los líderes eclesiásticos en defensa de la democracia no disminuya, y que su poder político aumente. En 1989, un informe hablaba de la expansión del cristianismo en China, sobre todo entre los jóvenes, aunque las cifras aún no eran importantes. En Singapur, en 1989, quizás un 5 % de la población fuese cristiana, pero el gobierno estaba cada vez más preocupado por la expansión del cristianismo, y se vio envuelto en discusiones sobre sus medidas represivas con el arzobispo católico de Singapur, y el secretario ejecutivo de la Comisión de Paz y Justicia de la Archidiócesis Católica.[2] El aparente final de la prohibición y persecución de la religión en la Unión Soviética puede llevar a una proliferación de creyentes y activida-

des religiosas, con consecuencias para el futuro de la democracia en ese país.

Hacia 1990, el ímpetu católico por la democratización se había agotado en gran medida. La mayoría de los países católicos se habían democratizado o, como en el caso de México, liberalizado. La habilidad del catolicismo para promover la expansión de la democracia, sin expandirse él mismo, estaba limitada a Paraguay, Cuba y Haití, y unos pocos países africanos como Senegal y la Costa de Marfil. Además, ¿hasta qué punto la Iglesia Católica continuaría siendo la potente fuerza democratizadora que había sido en los años setenta? El papa Juan Pablo II promovía sin vacilaciones el conservadurismo. ¿Las actitudes del Vaticano sobre el control de la natalidad, el aborto, las mujeres sacerdotes y otros temas eran coherentes con la promoción de la democracia en una sociedad y una forma de gobierno tolerantes?

El rol de otros agentes externos de democratización también parece estar cambiando. En abril de 1987, Turquía solicitó su incorporación como miembro de pleno derecho a la Comunidad Europea. Un incentivo para hacerlo era el deseo de los líderes turcos de reforzar las tendencias democráticas y modernizadoras, y contener y aislar a las fuerzas fundamentalistas islámicas. Dentro de la CE, sin embargo, la propuesta turca fue recibida con poco entusiasmo y algo de hostilidad (por parte de Grecia). En 1990, la liberación de Europa del Este hizo aparecer la posibilidad de incorporar a Hungría, Checoslovaquia y Polonia a la CE. Así, ésta se enfrentaba a dos cuestiones. Primero, ¿debía dar prioridad a la expansión del número de miembros o a la profundización de la comunidad existente, avanzando hacia una mayor unidad política y económica? Segundo, si la decisión era expandir el número de miembros, ¿debían ser prioritarios los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio, como Austria, Noruega y Suecia, los países de Europa del Este o Turquía? Presumiblemente, la Comunidad sólo sería capaz de absorber un número limitado de países en un período de tiempo determinado.

Las respuestas a esas preguntas tendrían consecuencias para la estabilidad de la democracia en Turquía y en los países de Europa del Este. En Turquía, la falta de respuesta a su solicitud estaba empezando a estimular una "revuelta islámica" en 1990. Dados la posición periférica de Turquía, su herencia musulmana, las intervenciones militares anteriores y dudosos antecedentes de derechos humanos, su democracia probablemente necesitaría, el ancla de la CE, para estabilizarse, como había ocurrido en España, Portugal y Grecia en los años setenta. No facilitar ese punto de apoyo volvía más incierto el futuro de la democracia en Turquía. Las

perspectivas del ingreso a la Comunidad también podrían reforzar a las nuevas democracias en Europa del Este y Central. En cambio, allí no había países con gobiernos autoritarios para los que estas perspectivas representasen un incentivo para la democratización.

La retirada del poder soviético permitió la democratización en Europa oriental. Si la Unión Soviética cesase o redujese drásticamente su apoyo al régimen de Castro, podría darse un movimiento hacia la democracia en Cuba. En cambio parece que la Unión Soviética no estaba dispuesta a hacer mucho más para promover la democracia fuera de sus fronteras. La clave de la cuestión era qué sucedería dentro de la propia Unión Soviética. Con la pérdida de control soviético, parecía factible que la democracia se instalase en los estados bálticos. También en otras repúblicas había movimientos tendientes a la democracia. El más importante, por supuesto, era en Rusia misma. La inauguración y consolidación de la democracia en la República Rusa, si ocurriera, sería la conquista singular más importante para la democracia, desde los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a fines de 1990, las fuerzas conservadoras se estaban reafirmando tanto en Rusia como en la Unión Soviética, enfatizando la necesidad de reimponer el orden y la disciplina, y alimentando la posibilidad de un golpe militar soviético.

Durante los años setenta y ochenta, Estados Unidos fue un gran promotor de la democratización. El que siga jugando este rol depende de su voluntad, su capacidad y su influencia. Antes de mediados de los años setenta, la promoción de la democracia no había sido de máxima prioridad en la política exterior americana. Es posible que vuelva a perder importancia. El fin de la Guerra Fría y la competencia ideológica con la Unión Soviética pueden haber constituido una razón fundamental para apuntalar dictadores anticomunistas, pero también pueden reducir los incentivos para cualquier compromiso americano con el Tercer Mundo. Hacia principios de los años ochenta, los diseñadores de la política norteamericana habían aprendido la lección de que las democracias eran un baluarte más sólido contra el comunismo que los regímenes autoritarios de escaso sustento. Si se redujo la amenaza del comunismo, también lo hizo la necesidad de promover la democracia como la mejor alternativa a él. Por añadidura, tanto Carter como Reagan se habían acercado en política exterior a un papel retórico y, en considerable medida, a un significativo y real papel en sus objetivos en política exterior. El presidente Bush, en cambio, parecía considerablemente más pragmático que moralista en su discurso, comparado con sus dos predecesores. En abril de

1990, el secretario de estado James Baker declaró: "Junto a la contención descansa la democracia. El tiempo de barrer a los viejos dictadores pasará rápido. El tiempo de edificar las nuevas democracias ha llegado. Esta es la razón por la que el presidente Bush ha definido nuestra nueva misión como la de promover y consolidar la democracia". Pronto otros objetivos parecieron ser prioritarios. Esto fue más evidente en la política de la administración hacia China en 1989 y 1990. Después de la masacre de la Plaza Tiananmen, el ex presidente Reagan declaró en elocuentes frases wilsonianas que "no se puede aplastar una idea. No se pueden enviar tanques contra la esperanza".[4] El presidente Bush envió a su consejero en seguridad nacional a entrevistarse en secreto con los dirigentes chinos.

Estados Unidos promoverá la democracia aunque no pueda sostenerla. Por otra parte, la posibilidad norteamericana de hacerlo parece a punto de verse restringida. A menudo se han exagerado los rumores sobre la decadencia de Estados Unidos en los años ochenta. En realidad, sin embargo, el déficit comercial y presupuestario ha impuesto nuevos límites a los recursos que Estados Unidos ha podido usar para influir en los países extranjeros. Por añadidura, también se ha reducido mucho la futura capacidad de la Iglesia Católica para promover la democracia en los países autoritarios, porque la mayor parte de los países católicos no fueron autoritarios durante mucho tiempo, y de esta manera la capacidad de Estados Unidos de promover la democracia tuvo en alguna medida ciertas facilidades porque había sido ejercida donde podía serlo más fácilmente. Los países de Latinoamérica, el Caribe, Europa y Asia oriental, que fueron más susceptibles a la influencia norteamericana, tuvieron, con algunas excepciones, que volverse democráticos. En 1990, el único país importante sobre el que Estados Unidos todavía podía ejercer una influencia significativa a favor de la democratización era México.

Los países no democráticos de Africa, Oriente Medio y Asia continental fueron menos susceptibles a la influencia norteamericana. En 1988, por ejemplo, los manifestantes a favor de la democracia en Birmania vitorearon a Estados Unidos por sus denuncias de la represión del gobierno. Se esperanzaron con que "Estados Unidos podría intervenir", y hasta saltaron de alegría al enterarse de que la armada norteamericana navegaba en aguas de Birmania.[5] En cierta ocasión, para apoyar a la democracia, la marina norteamericana había navegado por aguas de la República Dominicana, Haití, Panamá y Granada. No sería inconcebible que algún día navegara por aguas cubanas para esa misión. Birmania, sin embargo, quedaba muy lejos de los intereses y el poder norteameri-

cano. Allí Estados Unidos solamente llegó con protestas diplomáticas y proporcionó ayuda económica. La capacidad de Estados Unidos para promover la democracia entre los africanos y los chinos también fue limitada.

Fuera de América Central y el Caribe, el área más importante del Tercer Mundo en la que Estados Unidos sigue teniendo intereses de vital importancia es el Golfo Pérsico. La guerra del Golfo y el envío de más de 500.000 soldados norteamericanos a aquella región estimularon las demandas a favor de la democracia en Kuwait y Arabia Saudita, y quitó legitimidad al gobierno de Saddam Hussein en Irak. El gran despliegue militar norteamericano en el Golfo, si se mantuviera durante mucho tiempo, sería un poderoso empuje externo hacia la liberalización, aunque no fuera hacia la democratización, y este despliegue podría, con grandes probabilidades, mantenerse a través del tiempo sólo si se produjera el acercamiento a la democracia.

La importancia estadounidense en la democratización comprende no sólo el ejercicio directo y consciente del poder norteamericano. En la década de 1980, los movimientos a favor de la democracia a través del mundo fueron inspirados y calcados del ejemplo norteamericano. En Rangún, los que apoyaban a la democracia llevaban la bandera norteamericana; en Johannesburgo volvieron a imprimir *The Federalist*; en Praga cantaban "We Shall Overcome"; en Varsovia leían a Lincoln y citaban a Jefferson; en Pekín levantaron a la "Diosa de la Democracia"; en Moscú, John Sununu aconsejó a Mijail Gorbachov sobre cómo organizar una presidencia.* El modelo democrático americano era invocado en parte porque representaba la libertad, pero también, hay que admitirlo, porque transmitía una imagen de fuerza y éxito. Como en la segunda ola

* La identificación de Estados Unidos con la democracia fue tremendamente evidente en la manifestación de septiembre de 1988 en Rangún, contra el régimen militar:

Medio millón de eufóricos birmanos desfilaron por las calles de Rangún, pasando ante las desiertas oficinas gubernamentales. El centro de las manifestaciones fue la embajada norteamericana. Cuando el embajador, Burton Levin, salió en su automóvil oficial, con banderines ondeando en las ventanillas, la multitud aplaudió; como saben los birmanos, Estados Unidos había sido la primera nación en condenar las brutales matanzas bajo Sein Lwin el pasado agosto. Todos los días, se hablaba frente a la embajada. El tema de los discursos era la democracia, y Estados Unidos se convirtió en el símbolo de todo lo que los birmanos querían y les faltaba. Algunos manifestantes llevaban la bandera norteamericana, y en cierto momento un grupo de estudiantes llegó hasta la puerta delantera de la embajada y recitó la "Gettysbur Address", palabra por palabra, en inglés.

Stan Sesser, "A Rich Country Gone Wrong", *New Yorker*, octubre 9, 1989, pág. 80-81.

después de la Segunda Guerra Mundial, la gente quería imitar el modelo ganador.

¿Qué pasaría, sin embargo, si el modelo norteamericano no encarnara por más tiempo la fuerza y el éxito, dejara de ser el modelo ganador? Hacia fines de los años ochenta muchos argumentaron que la "decadencia americana" era la cruel realidad. Otros opinaron lo contrario. Sin embargo, en realidad nadie negó que Estados Unidos se enfrentaba a problemas importantes: crímenes, droga, déficit comercial, déficit presupuestario, bajo nivel de ahorro e inversiones, bajo crecimiento productivo, mala educación pública, decadencia en el centro de las ciudades. La gente del mundo entero pudo llegar a ver a Estados Unidos como un poder en decadencia, caracterizado por el estancamiento político, la ineficiencia económica y el caos social. Si esto ocurriera, los fracasos de Estados Unidos serían vistos inevitablemente como los fracasos de la democracia. El atractivo mundial de la democracia disminuiría significativamente.

En 1990 el impacto del efecto "bola de nieve" sobre la democratización era claramente evidente en Bulgaria, Rumania, Yugoslavia, Mongolia, Nepal y Albania. También afectó a los movimientos en pro de la liberalización en algunos países de Arabia y Africa. En 1990, por ejemplo, según un informe sobre la "rebelión en Europa oriental", había "desatado exigencias de cambio en el mundo árabe" y empujado a los líderes en Egipto, Jordania, Túnez y Argelia a abrir nuevos espacios políticos para la expresión del descontento popular. Como un resultado de lo que ocurría en Europa oriental, un periodista egipcio observó: "No hay manera de escapar a la democracia en la actualidad. Todos estos regímenes árabes no tienen otra posibilidad que ganarse la confianza de su pueblo, y convertirse en objeto de la elección popular".[6]

El ejemplo de Europa oriental tuvo su principal efecto sobre los líderes de los otros regímenes autoritarios, no sobre el pueblo que ellos gobernaban. Los gobernantes marxistas-leninistas de Yemen del Sur, por ejemplo, recibieron el mensaje de "observar con preocupación la caída de los regímenes de Europa oriental, temiendo compartir el mismo destino", y por esa razón actuaron rápidamente para consumar su fusión con Yemen del Norte para evitar aquel destino. El presidente Mobutu reaccionó con sorprendido horror cuando observó las imágenes televisivas con el cadáver ensangrentado de su amigo Nicolai Ceausescu. Varios meses más tarde, después de comentar que "en el mundo se sabe lo que está ocurriendo", anunció que permitiría dos partidos además del suyo propio para competir en las elecciones de 1993. En Tanzania, Julius Nyerere observó: "Si ocurren cambios en Europa oriental, en-

tonces también se verán afectados otros países con sistemas de partido único y que profesan el socialismo". Tanzania ha podido aprender "una o dos lecciones" de Europa oriental. En Nepal, en abril de 1990, el gobierno anunció que el rey Birendra iba a levantar la prohibición a los partidos políticos como resultado de "la situación internacional" y "las crecientes expectativas del pueblo".

Sin embargo, en ausencia de condiciones favorables en el país afectado, el efecto "bola de nieve" sólo es una causa débil de democratización. La democratización de los países A y B no es una razón, en sí y por sí, para la democratización en el país C, a menos que las condiciones que la favorecen en los países A y B también existan en el país C. En los años ochenta, la legitimidad de la democracia como un sistema de gobierno llegó a ser aceptada en todo el mundo. Sin embargo, las condiciones económicas y sociales favorables a la existencia de la democracia no existían en todo el mundo. En un país determinado, la "revolución democrática mundial" pudo producir un contexto externo que condujera a la democratización, pero no pudo crear las condiciones internas necesarias para ésta.

En Europa oriental, el obstáculo más importante para la democratización ha sido el control soviético. Una vez derrocado, el movimiento en pro de la democracia se desarrolló fácilmente. Parece imposible que el único obstáculo importante para la democratización en Oriente Medio, Africa y Asia fuera la ausencia del ejemplo democrático de Europa oriental. No está claro por qué, si los gobiernos pudieron elegir el autoritarismo antes de diciembre de 1989, no pudieron tambien, si lo deseaban, elegirlo después de esa fecha. El efecto "bola de nieve" sería real sólo en la medida en que lo fuera en sus mentes, y los condujera a creer en la posibilidad de desear o sentir como necesaria la democratización. Sin duda, los acontecimientos de 1989 en Europa oriental animaron a los grupos democráticos de la oposición y asustaron a los líderes autoritarios. Sin embargo, según la debilidad previa de dichos grupos y la larga represión ejercida por los líderes autoritarios, cierto escepticismo parece garantizar en qué medida el impulso de la Europa oriental produciría en realidad un progreso significativo hacia la democracia en la mayoría de los países que aún conservaban gobiernos autoritarios.

Hacia 1990, muchas de las causas originales de la tercera ola estaban significativamente debilitadas o exhaustas. Ni la Casa Blanca, ni el Kremlin, ni el Vaticano, ni la Comunidad Europea estaban en una posición fuerte para promover la democracia en los países donde no existía: Asia, Africa y Oriente Medio. Sin

embargo, no era imposible que pudieran aparecer nuevas fuerzas que favorecieran la democratización. En 1985, ¿quién pensaba que cinco años después Mijail Gorbachov facilitaría la democratización en Europa? En 1990, tanto el FMI como el Banco Mundial pudieron ser mucho más exigentes al pedir la democratización política y la liberalización económica como una condición previa de su asistencia económica. Simultáneamente, Francia pudo llegar a jugar un papel más activo al promover la democracia en sus ex colonias africanas, donde su influencia seguía siendo fundamental. También la Iglesia Ortodoxa pudo aparecer como una poderosa influencia a favor de la democracia en los Balcanes y en la Unión Soviética. De la misma forma, una personalidad que apoyaba la democracia, en una versión china de la *glasnost*, pudo llegar al poder en Pekín. De una manera concebible, un nuevo Nasser jefersoniano pudo desarrollar una versión democrática del panarabismo en Oriente Medio, y hasta Japón pudo usar su creciente poder económico para promover los derechos humanos y la democracia en los países pobres a los que estaba dando subvenciones y préstamos. En 1990, ninguna de estas posibilidades parecía cercana, pero después de los acontecimientos de 1989 habría sido temerario desestimarlas.

¿Una tercera contraola?

En 1990, por lo menos dos democracias de la tercera ola habían retrocedido hacia gobiernos autoritarios. Como hemos visto en el capítulo 5, los problemas de la consolidación han podido llevar a retrocesos posteriores en países donde las condiciones para sostener a la democracia eran débiles. Sin embargo, la primera y segunda ola democrática fueron seguidas por contraolas importantes, que sobrepasaron los problemas de la consolidación y durante las cuales la mayoría de los cambios de régimen tomaron el rumbo desde la democracia al autoritarismo. Si la tercera ola de democratización fue más despacio, o hizo un alto, ¿qué factores podrían caracterizar esta tercera contraola? La experiencia de la primera y la segunda contraolas podría ser relevante. Hacer un estudio exhaustivo de estos cambios de régimen sobrepasa la perspectiva de este estudio. Sin embargo, las siguientes observaciones podrían ser válidas en relación con las dos primeras contraolas.

En primer lugar, las causas de los giros de los sistemas políticos democráticos a los autoritarios son cuanto menos muy variadas, y se superponen en parte con las causas de los giros del

autoritarismo a la democracia. Entre los factores que contribuyen a las transiciones de la primera y la segunda contraola se cuentan:

(1) la debilidad de los valores democráticos entre los grupos clave de elite y la ciudadanía en general;
(2) crisis económicas o colapsos que intensificaron los conflictos sociales y realzaron la popularidad de algunas soluciones que sólo podrían ser aplicadas por gobiernos autoritarios;
(3) polarizaciones sociales y políticas producidas a menudo por gobiernos de izquierda, que trataron de introducir, o pareció que introducirían, reformas socioeconómicas demasiado importantes en una forma demasiado rápida.
(4) la determinación de las conservadoras clases media y alta de excluir del poder político a los movimientos populistas, de izquierda y representativos de las clases bajas.
(5) la ruptura de la ley y del orden como resultado del terrorismo y de la insurrección;
(6) la intervención o la conquista por parte de un gobierno extranjero;
(7) el "efecto de bola de nieve", en la forma de efecto de demostración de la quiebra o derrocamiento de los sistemas democráticos en otros países.

Segundo, salvo las producidas por agentes externos, las transiciones de la democracia al autoritarismo casi siempre fueron producidas por aquellos que estaban en el poder o cerca de él en el sistema democrático. Con sólo una o dos posibles excepciones, los sistemas democráticos no terminaron por el voto popular o por una revuelta popular. En Alemania e Italia, en la primera contraola, los movimientos antidemocráticos con considerable respaldo popular llegaron al poder y establecieron dictaduras fascistas. Los nazis conquistaron otros siete países europeos y en ellos acabaron con la democracia. En España, en la primera contraola, y en el Líbano en la segunda, la democracia terminó en una guerra civil.

Sin embargo, la aplastante mayoría de las transiciones de la democracia tomó la forma de golpes militares, en los que oficiales militares (generalmente la cúpula dirigente de las fuerzas armadas) derrocaron a líderes elegidos democráticamente e instalaron alguna forma de dictadura militar, o bien golpes ejecutivos en los que los jefes del Ejecutivo elegidos democráticamente terminaron efectivamente con la democracia, concentrando todo el poder en sí mismos, habitualmente mediante la declaración del estado de emergencia o de la ley marcial. En la primera contraola, los golpes militares terminaron con los sistemas democráticos en los nuevos

países de Europa oriental y en Grecia, Portugal, Argentina y Japón. En la segunda contraola, los golpes militares terminaron con la democracia en muchos países latinoamericanos, Indonesia, Paquistán, Grecia, Nigeria y Turquía. En la segunda contraola, hubo golpes ejecutivos en Corea, India y Filipinas. En Uruguay, dirigentes civiles y militares cooperaron para terminar con la democracia a través de un golpe militar ejecutivo mixto.

En tercer lugar, en muchos casos tanto en la primera como en la segunda contraola los sistemas democráticos fueron reemplazados por formas históricamente nuevas de gobiernos autoritarios. El fascismo se distinguió de las formas anteriores de autoritarismo por su base de masas, su ideología, su organización de partido y los esfuerzos por penetrar y controlar la mayor parte de la sociedad. El autoritarismo burocrático se diferenció de las formas tempranas de gobierno militar en América latina por su carácter institucional, su aceptación de una duración indefinida y sus políticas económicas. Italia y Alemania en los años veinte y treinta y Brasil y Argentina en los sesenta y setenta fueron los países líderes en la introducción de estas nuevas formas de gobierno no democrático, y proporcionaron los ejemplos que intentaron emular los grupos antidemocráticos de otros países. Ambas formas nuevas de autoritarismo fueron respuestas al desarrollo social y económico: la expansión de la movilidad social y la participación política en Europa, el agotamiento de la fase del desarrollo económico basada en el modelo populista de sustitución de importaciones en Latinoamérica.

Las causas y formas de las dos primeras contraolas no pueden provocar predicciones sobre las causas y formas de una posible tercera contraola, sin embargo sugieren algunas potenciales causas de ésta.

(1) Los fallos del sistema de los regímenes democráticos para operar con eficacia pueden minar su legitimación. A fines del siglo XX, la fuente no democrática e ideológica de legitimidad, el marxismo-leninismo, ha llegado a verse desacreditada. La aceptación general de las normas democráticas significa que los gobiernos democráticos serían todavía menos dependientes de su ejercicio en relación con la legitimidad de lo que lo fueron en el pasado. Incluso la sostenida incapacidad para proporcionar bienestar, prosperidad, igualdad, justicia, orden doméstico o seguridad externa pudo a través del tiempo minar la legitimidad de los todavía gobiernos democráticos. Cuando la memoria de los defectos del autoritarismo se marchita, es posible que aumente la irritación con los defectos de la democracia.

(2) Más específicamente, el colapso internacional de la economía de los años 29-30 pudo minar la legitimidad democrática en muchos

países. La mayoría de las democracias sobrevivieron a la Gran Depresión del 29. Ya algunos han sucumbido, y posiblemente otros podrían hacerlo, como respuesta a un desastre económicamente comparable en el futuro.

(3) Un giro del autoritarismo por medio de algún gran poder democrático pudo disparar acciones de "bola de nieve" similares en otros países. Un cambio de rumbo hacia el autoritarismo en Rusia o en la Unión Soviética tendría efectos perturbadores sobre la democratización en otras repúblicas soviéticas, Bulgaria, Rumania, Yugoslavia y Mongolia, y posiblemente en Polonia, Hungría y Checoslovaquia. Todo esto serviría como señal a los déspotas potenciales de todo el mundo: "También usted puede volver a estos negocios". La instauración de un régimen autoritario en la India pudo haber tenido un significativo efecto de demostración en todos los países del Tercer Mundo.

(4) Aun cuando ningún país importante regresó al autoritarismo, el giro hacia la dictadura de varios países recientemente democráticos, dado que no tenían las condiciones previas usuales para la democracia, posiblemente minó la democracia en otros países donde aquellas condiciones eran fuertes. Esto sería una inversión por efecto de "bola de nieve".

(5) Si un estado no democrático desarrolló mucho su poder y comenzó a expandirse más allá de sus fronteras, esto también pudo estimular movimientos pro autoritarios en otros países. Este estímulo sería muy fuerte si el estado autoritario derrotara militarmente a uno o más países democráticos en su proceso de expansión. En el pasado, todos los grandes poderes que se desarrollaron económicamente tendieron también a expandirse territorialmente. Si China mantiene su sistema autoritario de gobierno, se desarrolla económicamente en las próximas décadas y expande su influencia y su control en Asia oriental, los regímenes democráticos de esa zona podrán verse debilitados significativamente.

(6) Como en los años veinte y en los sesenta, distintas formas de autoritarismo, que parecían apropiadas a las necesidades de los tiempos, podrían aparecer. Hay varias posibilidades:

(a) El autoritarismo nacionalista pudo convertirse en un fenómeno familiar para el Tercer Mundo, y también para Europa oriental. ¿Fueron las revoluciones de 1989-90 en los países de Europa oriental básicamente movimientos democráticos anticomunistas o movimientos antisoviéticos nacionalistas? Si fuese esto último, los regímenes nacionalistas autoritarios podrían regresar a algunos países de Europa oriental.

(b) El fundamentalismo religioso ha prevalecido tremendamente en Irán, pero ambos movimientos fundamentalistas, el chiíta y el sunita, podrán llegar al poder en otros países. Los movimientos fundamentalistas judío, hindú y cristiano también han sido fuertes. Casi todos los movimientos fundamentalistas son antidemocráticos, en la medida en que restringirían la participa-

ción política a aquellos que se adhirieren a un credo religioso particular.

(c) El autoritarismo oligárquico podría desarrollarse tanto en los países ricos como en los pobres, como una respuesta a las tendencias igualitarias de la democracia. ¿A qué extremo podría llegar la polarización socioeconómica antes de que la democracia se volviera imposible?

(d) Así como aparecieron en el pasado, también podrían aparecer en el futuro dictaduras populistas, como una respuesta a la protección de la democracia de los derechos de propiedad y otras formas de privilegio. En aquellos países donde la propiedad de la tierra es todavía un problema, la incapacidad de las democracias para concretar reformas agrarias podría estimular que se recurriera al autoritarismo.

(e) Las dictaduras comunales podrían aparecer en las democracias donde dos o más grupos distintos (étnicos, raciales o religiosos) participan en política. Como en Irlanda del Norte, Sudáfrica, Sri Lanka y otros lugares, un grupo podría intentar establecer su control sobre la sociedad entera.

Todas estas formas de autoritarismo han existido en el pasado. No es imposible proyectar otras para el futuro. Una posibilidad podría ser una dictadura tecnocrática electrónica, en la que el gobierno autoritario fuera legitimado y se hiciera posible por la capacidad de manipular información, los mecanismos de publicidad y sofisticados medios de comunicación. Ninguna de aquellas viejas o nuevas formas de autoritarismo resulta muy probable, pero es difícil decir que alguna de ellas sea totalmente imposible.

MAS ALLA DE LA DEMOCRATIZACION: OBSTACULOS Y OPORTUNIDADES

En 1990, aproximadamente dos tercios de los países del mundo no tenían regímenes democráticos. Estos países se dividen en cuatro categorías geoculturales muy amplias:

(1) regímenes marxistas-leninistas, incluyendo la Unión Soviética, donde en los años ochenta se produjo la liberalización y existían movimientos democráticos en muchas repúblicas, pero las fuerzas conservadoras se mantuvieron fuertes.

(2) países africanos del sub-Sahara, en los que, con unas pocas excepciones, se mantuvieron dictaduras personalistas, regímenes militares, sistemas de partido único o alguna combinación de estas tres categorías.

(3) países islámicos, que se extienden desde Marruecos hasta Indonesia, los cuales, a excepción de Turquía y, problemáticamente, Paquistán, tuvieron regímenes no democráticos (aunque unos pocos parecieron liberalizarse en 1990), y

(4) países de Asia oriental, desde Birmania a través de Asia del Sur hasta China y Corea del Norte, que incluyeron sistemas comunistas, regímenes militares, dictaduras personalistas y dos semidemocracias (Tailandia y Malasia).

Tanto los obstáculos como las fuerzas favorables a la democratización pueden dividirse en esos países en tres amplias categorías: políticas, culturales y económicas.

Políticas

Un obstáculo político potencialmente significativo para muchas democratizaciones fue la virtual ausencia de experiencia democrática por parte de la mayoría de los países que seguían siendo autoritarios en 1990. Veintitrés de las veintinueve naciones que se democratizaron entre 1974 y 1990 habían tenido alguna experiencia democrática previa. Sólo un pequeño número de países que no eran democráticos en 1990 podrían reclamar tal experiencia. Estos incluyeron unos pocos reincidentes de la tercera ola (Sudán, Nigeria, Surinam y, posiblemente, Paquistán), cuatro reincidentes de la segunda ola que no se redemocratizaron en la tercera (Líbano, Sri Lanka, Birmania, Fiji), y tres democratizadores de la primera ola a los que se impidió redemocratizarse por la ocupación soviética al final de la Segunda Guerra Mundial (Estonia, Letonia, Lituania). En realidad más del noventa por ciento de los otros países no democráticos en 1990 carecían de experiencia significativa con el gobierno democrático. Obviamente no se trata de un impedimento decisivo para la democratización, o ningún país sería democrático. Sin embargo, salvo las ex colonias, casi todos los países que se democratizaron después de 1940 tenían alguna experiencia democrática previa. Los países que carecen de tal experiencia, ¿podrán democratizarse en el futuro?

Un obstáculo para la democratización fue la posibilidad de las desapariciones en varios países en los años noventa. Como hemos visto en el capítulo 3, los líderes que crearon los regímenes autoritarios o que permanecían en ellos desde hacía mucho tiempo, normalmente les mantuvieron una fidelidad recalcitrante que se oponía a la democratización. Alguna forma de cambio de liderazgo dentro del sistema autoritario tiene que preceder al movimien-

to hacia la democracia. La mortalidad humana es la posibilidad de asegurar esos cambios en los años noventa en algunos regímenes autoritarios. A grandes rasgos, en los años noventa, los líderes que controlan China, Costa de Marfil y Malawi tenían ochenta años. Los de Birmania, Indonesia, Corea del Norte, Lesotho y Vietnam tenían unos setenta, y los líderes de Cuba, Marruecos, Singapur, Somalía, Siria, Tanzania, Zaire y Zambia estarán en los sesenta o más. La muerte o el alejamiento del poder de estos líderes debería eliminar un obstáculo de la democratización en sus países, aunque no necesariamente.

Entre 1974 y 1990 hubo democratizaciones en dictaduras personalistas, regímenes militares y sistemas de partido único. Sin embargo, no tuvieron lugar democratizaciones a gran escala en los estados comunistas de partido único que eran producto de revoluciones domésticas. En la Unión Soviética, la liberalización estaba en camino, y muy posiblemente esto traería la democratización a gran escala para Rusia. En Yugoslavia estaban en camino los movimientos hacia la democracia en Eslovenia y Croacia. Sin embargo la revolución comunista yugoslava había sido en su mayor parte una revolución serbia y las perspectivas de democracia eran en Serbia por lo menos dudosas. En Camboya, un régimen revolucionario comunista extraordinariamente brutal había sido reemplazado por un régimen comunista menos brutal impuesto por una fuerza extranjera. En 1990, Albania parecía iniciar la apertura, pero en China, Vietnam, Laos, Cuba y Etiopía los regímenes marxistas-leninistas nacidos de revoluciones parecían estar decididos a seguir siéndolo. Las revoluciones en esos países habían sido nacionales tanto como comunistas, y por ello el comunismo y la identidad nacional estaban estrechamente vinculados, como obviamente no lo habían estado en la Europa oriental ocupada por los soviéticos. ¿Fueron los obstáculos a la liberalización en esos países el origen y la naturaleza del régimen de larga duración (en algunos casos) de sus líderes en el poder, o de su pobreza y atraso económico?

La ausencia o debilidad de los valores democráticos entre los líderes de Asia, Africa y Oriente Medio ha sido un impedimento serio para la democratización. Los líderes políticos apartados del poder tienen buenas razones para invocar la democracia. La prueba de su compromiso democrático comienza cuando están en el poder. En Latinoamérica, los regímenes democráticos normalmente fueron derrocados por golpes de estado militares. Esto también sucedió, por supuesto, en Asia y Oriente Medio. En aquellas regiones, sin embargo, los mismos líderes electos fueron los responsables de terminar con la democracia. Syngman Rhee y Park Chung

Hee en Corea; Adnan Menderes en Turquía; Ferdinand Marcos en Filipinas; Lee Kwan Yew en Singapur; Indira Gandhi en India; Sukarno en Indonesia. Estos líderes ganaron el poder a través de sistemas electorales y luego lo usaron para socavar el sistema. No tuvieron mucho compromiso con los valores democráticos y sus prácticas.

Más generalmente, aun cuando los líderes de Asia, Africa y Oriente Medio mantuvieron más o menos las reglas democráticas, a menudo daba la impresión de que no lo hacían de buen grado. Muchos líderes políticos europeos, norteamericanos y latinoamericanos de la última mitad del siglo fueron ardientes y coherentes abogados y practicantes de la democracia cuando estaban en el poder. Los países asiáticos y africanos, en contraste, no abundan en líderes de gobierno que también fueran apóstoles de la democracia. ¿Podríamos citar tras la Segunda Guerra Mundial a jefes de gobierno de ocho diferentes países de Asia, Arabia o Africa que fueran el equivalente de Rómulo Betancourt, Alberto Lleras Camargo, José Figueres, Eduardo Frei, Fernando Belaúnde Terry, Juan Bosch, José Napoleón Duarte y Raúl Alfonsín? Jawaharlal Nehru y Corazón Aquino lo fueron, y podría haber habido otros, pero son numéricamente escasos. Ningún líder árabe acude a la memoria, y no podemos identificar algún líder islámico que haya tenido reputación de abogado y baluarte de la democracia mientras estuvo en el poder. ¿Por qué ocurre esto? La pregunta nos lleva inevitablemente a la cultura y a la economía.

Cultura

Existe el argumento según el cual las grandes tradiciones histórico-culturales del mundo cambian significativamente en la medida en que sus actitudes, valores, creencias y modelos de conducta relacionadas con ellas conduzcan al desarrollo de la democracia. Una cultura profundamente antidemocrática impediría la expansión en la sociedad de las normas democráticas, negaría legitimidad a las instituciones democráticas, y así complicaría en gran medida, hasta quizás impedir, la aparición y el funcionamiento efectivo de aquellas instituciones. La tesis cultural asume dos formas: la versión restrictiva declara que sólo la cultura occidental proporciona una base eficaz para el desarrollo de las instituciones democráticas, y la democracia es, en consecuencia, muy poco apropiada para las sociedades que no sean occidentales. En los primeros años de la tercera ola, este argumento fue explícitamente mantenido por George Kennan. La democracia, según él,

fue una forma de gobierno "que evolucionó en los siglos XVIII y XIX en los países del noroeste de Europa, al principio entre aquellos países que limitan sobre el Canal de la Mancha y el Mar del Norte (pero con cierta proyección hacia Europa central), y que luego fue exportada a otros lugares del mundo, incluyendo Norteamérica, donde las personas de aquel noroeste europeo eran los colonos originales, o colonialistas, y habían establecido los modelos predominantes de gobierno civil". "La democracia, en consecuencia, tiene una base relativamente limitada tanto en el tiempo como en el *espacio*, y no hay pruebas de que sea la forma natural de gobierno de los pueblos fuera de aquellos limitados perímetros." Por lo tanto, "no hay razón para suponer que el intento de desarrollar y valerse de las instituciones democráticas sería el mejor camino para muchos de aquellos pueblos".[8] La democracia ha sido, en resumen, apropiada sólo para los países del noroeste, y quizá de Europa central, y su población emigrada a las nuevas tierras.

La evidencia en que se apoya la tesis de la cultura occidental es llamativa, aunque no totalmente persuasiva:

(1) La moderna democracia se originó en el Oeste.

(2) Desde principios del siglo XIX, la mayoría de los países democráticos han sido países occidentales.

(3) Fuera del área del Atlántico Norte, la democracia ha prevalecido en las ex colonias británicas, los países bajo el área de influencia estadounidense y, más recientemente, las ex colonias ibéricas en Latinoamérica.

(4) Los veintinueve países democráticos de la segunda contraola de 1973 incluyeron veinte ex colonias europeas y latinoamericanas, ocho ex colonias británicas y Japón.

(5) Los cincuenta y ocho países democráticos en 1990 incluyeron treinta y siete países de Europa occidental, colonizados por Europa, y latinoamericanos, seis países de Europa oriental, nueve ex colonias británicas, americanas y australianas, y seis países diversos (Japón, Turquía, Corea del Sur, Mongolia, Namibia y Senegal). Veintiséis de las treinta colonias que se convirtieron en democráticas en la tercera ola fueron ex colonias occidentales o países donde había sido muy importante la influencia occidental.

La tesis de la cultura occidental tiene implicaciones inmediatas para la democratización en los Balcanes y en la Unión Soviética. Históricamente, estas áreas formaron parte de los imperios zarista y otomano; la religión predominante fue la ortodoxa y el islamismo, no el cristianismo occidental: no tuvieron las experiencias occidentales con el feudalismo, el Renacimiento, la reforma, la Ilustración, la Revolución Francesa y el liberalismo. Como

ha sugerido William Wallace, el final de la Guerra Fría y la desaparición del Telón de Acero podrían haber dado un vuelco a la política crítica que separa al Este de la cristiandad occidental desde 1500. Desde el Norte, esta línea corre hacia el Sur más o menos a lo largo de los límites entre Finlandia y Rusia, los límites occidentales de las repúblicas bálticas, a través de Bielorrusia y de Ucrania, separando la Ucrania Católica Occidental de la Ucrania Ortodoxa Oriental, sur y oeste de Rumania, recortando Transilvania del resto del país y entrando luego en Yugoslavia más o menos a lo largo de la línea que separa Eslovenia y Croacia de las otras repúblicas.[9] Esta línea podría entonces separar las zonas donde la democracia podría arraigar de aquellas donde no podría hacerlo.

Una versión menos restrictiva del argumento de los obstáculos culturales asegura que no sólo una cultura es peculiarmente favorable a la democracia, sino que una o más culturas son peculiarmente hostiles a ella. Las dos culturas citadas más a menudo son el confucianismo y el islamismo. Hay tres cuestiones relevantes para determinar si plantean obstáculos a la democratización en los finales del siglo XX. Primero, ¿hasta qué punto son hostiles a la democracia los valores y las creencias tradicionales del confucianismo y el islamismo? Segundo, si lo fueran, ¿en qué medida han impedido el progreso hacia la democracia? Tercero, si ellas lo hubieran hecho, ¿en qué medida van a continuar haciéndolo en el futuro?

Confucianismo. Casi no existe desacuerdo académico en relación con el argumento de que el confucianismo tradicional ha sido o no democrático o antidemocrático. El único elemento moderador ha sido la medida en que en la educación china clásica el sistema de exámenes ha concedido oportunidades a la gente de talento sin fijarse en su nivel social. Sin embargo, aunque esto fuera cierto, un sistema de promoción según los méritos no hace una democracia. Nadie describiría a un moderno ejército como democrático porque los oficiales fueran promovidos sobre la base de su capacidad. El confucianismo chino clásico y sus derivados en Corea, Vietnam, Singapur, Taiwan y, a grandes rasgos, Japón, dieron prioridad al grupo sobre el individuo, la autoridad sobre la libertad y las responsabilidades sobre los derechos. Las sociedades confucianistas carecieron de una tradición de derechos contra el estado; en la medida en que los derechos individuales existieron, fueron creados por el estado. Se prefirieron la armonía y la cooperación por encima del desacuerdo y la competencia. Los valores principales fueron el mantenimiento del orden y el respeto por las jerarquías.

Se juzgó peligroso e ilegítimo el conflicto de ideas, grupos y partidos políticos. Sobre todo, el confucianismo imbuyó a la sociedad y al estado, y no proporcionó legitimidad a las instituciones sociales autónomas para equilibrar al estado a nivel nacional. En la China tradicional, no hubo ninguna forma de concebir la separación entre lo sagrado y lo profano, lo espiritual y lo secular. En la China confucianista, la legitimidad política descansó en el Mandato del Cielo, lo que definió la política en términos de moralidad. "No hubo bases legítimas para limitar el poder, porque el poder y la moralidad eran idénticos." Existe una "contradicción en los términos si se piensa que el poder puede ser corrupto y al mismo tiempo se requiere un control y un equilibrio institucionales".[10]

En la práctica, el confucianismo o las sociedades influidas por él han sido poco receptivos a la democracia. En Asia oriental sólo dos países, Japón y Filipinas, tuvieron experiencia con gobiernos democráticos antes de 1990. En ambos casos, la democracia fue el producto de la presencia norteamericana. Filipinas, además, es un país de mayoría católica, y el confucianismo está prácticamente ausente. En Japón, los valores confucianistas fueron reinterpretados y se fundieron con la tradición cultural autóctona.

China continental no ha tenido ninguna experiencia con un gobierno democrático, y la democracia en su variante occidental ha recibido apoyo a lo largo de los años sólo por parte de grupos de radicales disidentes relativamente pequeños. Las corrientes democráticas críticas no rompieron con los elementos clave de la tradición de Confucio.[11] Los modernizadores de China han sido los leninistas confucianistas, en una frase de Lucian Pye, de los partidos Nacionalista y Comunista. A fines de los años ochenta, cuando el rápido crecimiento económico produjo en China nuevas demandas de reformas políticas y democracia por parte de estudiantes, intelectuales y grupos de la clase media urbana, la dirección comunista respondió por dos vías. Primero, se articuló una teoría del "nuevo autoritarismo", basada sobre la experiencia de Taiwán, Singapur y Corea, y justificado con el argumento de que, para un país en la etapa de desarrollo económico de China, el autoritarismo era necesario para conseguir un crecimiento económico equilibrado y contener las distintas consecuencias del crecimiento económico. Segundo, la dirección reprimió violentamente los movimientos democráticos de Pekín y otros lugares en el verano de 1989.

En China, la economía reforzó los argumentos opuestos a la democracia. En Singapur, Taiwan y Corea un crecimiento económico espectacular creó la base económica para la democracia a fines de los años ochenta. En estos países, la economía chocó con

la cultura en la creación de un desarrollo político. En 1990, Singapur era el único país de "ingresos elevados" no exportador de petróleo (como lo definió el Banco Mundial) que no tenía un sistema político democrático, y su líder era un exponente claro de los valores confucianistas como opuestos a los de la democracia occidental. Los americanos, argumentó Lee Kwan Yew, creen "que el multipartidismo, el desacuerdo, la discusión, el discurso vigoroso, el conflicto y su fin traen la luz". En realidad, sin embargo, "el libre mercado de las ideas, en lugar de producir armoniosas iluminaciones, ha llevado, regularmente, a sublevaciones y derramamientos de sangre". La competencia política no es "el camino que los japoneses, los chinos o las culturas de Asia deben seguir: lleva al descontento y a la confusión". El tener adversarios políticos es algo que está especialmente fuera de lugar en una sociedad multirracial como Singapur, y Lee declaró que "en Singapur nadie tiene derecho a ser mi adversario". En los años ochenta, Lee hizo de la enseñanza y la promulgación de los valores del confucianismo una importante prioridad para su ciudad-estado.[12] También adoptó enérgicas medidas para limitar y reprimir el desacuerdo y para impedir la circulación de órganos periodísticos que criticaran al gobierno y su política. De esta manera, Singapur fue una anomalía confucianista autoritaria entre los países ricos del mundo. ¿Quedaría así después de que Lee, que había creado el estado, desapareciera de la escena política?

A fines de los años ochenta, tanto Taiwan como Corea avanzaron hacia la democracia. Históricamente, Taiwan había sido siempre una parte periférica de China. Estuvo ocupada por los japoneses durante cincuenta años, y sus habitantes se rebelaron contra la imposición del control chino en 1947. El gobierno nacionalista llegó en 1949, humillado por su derrota a manos de los comunistas. Esta derrota impidió que "la mayoría de los líderes nacionalistas mantuvieran la postura de arrogancia asociada con las tradicionales nociones confucianistas de autoridad". El rápido desarrollo económico y social debilitó aun más la influencia del tradicional confucianismo. La aparición de una importante clase empresarial, compuesta inicialmente por nativos taiwaneses, creó de una manera muy poco confucianista una fuente de poder y de riqueza independiente del estado dominado inicialmente por los continentales. Esto produjo en Taiwan "un cambio fundamental en la cultura política china, lo que no había ocurrido en la misma China, Corea o Vietnam, y verdaderamente no había existido nunca en Japón".[13] En Taiwan, un desarrollo económico espectacular aplastó de ese modo el legado confucianista relativamente débil, y a fines de los años ochenta Chiang Ching-kuo y Lee Teng-hui

respondieron a las presiones producidas por el cambio económico y social, y avanzaron gradualmente hacia la apertura política de su sociedad.

En Corea, la cultura clásica abarcaba elementos de movilidad e igualitarismo. También poseía componentes confucianistas que no armonizaban con la democracia, incluyendo una tradición de autoritarismo y gobierno por un hombre fuerte. Como dijo un profesor coreano, "la gente todavía no pensaba en sí misma como ciudadanos con derechos que ejercer y responsabilidades que cumplir, sino que miraba hacia la cúpula para recibir directrices y favores para su supervivencia". En la tradición confucianista, apenas existía la tolerancia hacia el disidente, y la heterodoxia se consideraba deslealtad. "En la tradición religiosa coreana —observó un líder religioso coreano— no se reconocen como normas ni la negociación ni el compromiso, sino como traición. Los maestros confucianistas nunca usaban la palabra 'compromiso'. Ellos debían mantener la pureza de su conciencia, y ese rasgo cultural todavía se mantiene. ¿Cómo podríamos entonces construir una democracia donde el compromiso sea una manera de vivir?"[14] A fines de los años ochenta, la urbanización, la educación, el desarrollo de una importante clase media y su impresionante difusión debilitaron al confucianismo como un obstáculo para la democracia en Corea. Todavía no estaba claro si la lucha entre la vieja cultura y la nueva prosperidad se había resuelto definitivamente en favor de la última.

La interacción entre el progreso económico y la cultura asiática parecía haber creado una variedad distinta, propia del Asia oriental, de instituciones democráticas. Desde 1990, en ningún país de Asia oriental, excepto Filipinas (que es, en muchos aspectos, más latinoamericana que asiática), hubo un relevo de un gobierno popularmente elegido de un partido a un gobierno de otro partido, también popularmente elegido. El prototipo fue Japón, sin duda una democracia pero no una democracia que hubiera pasado por el primer relevo, por no mencionar ni siquiera al segundo. El modelo democrático japonés de un solo partido dominante tendió, como Pye ha señalado, a difundirse en otros lugares de Extremo Oriente. En 1990, dos de los tres partidos de la oposición coreana se fundieron con el partido gubernamental para formar un bloque político que excluiría efectivamente a los restantes partidos de la oposición, conducido por Kim Dae Jung y con base en la región de Cholla, que nunca había obtenido el poder nacional. El presidente de Corea, Roh Tae Woo, justificó esta fusión por la necesidad de "conseguir la estabilidad política" y contener "la explosión de las fricciones largo tiempo contenidas entre diferentes clases sociales,

generaciones y regiones". Debemos terminar, dijo, "con las confrontaciones y divisiones sobre los intereses partidistas".[15] A fines de los años ochenta, el desarrollo democrático de Taiwan parecía estar avanzando hacia un sistema electoral en el que el KMT podría quedar como partido dominante, junto con el Partido Demócrata Progresista, formado en 1986, confinado al permanente rol de opositor. En Malasia, la coalición de los tres partidos representativos de las comunidades malaya, china e india, primero en el Partido de la Alianza y luego en el Frente Nacional controló de manera similar el poder en forma ininterrumpida contra todos sus competidores, desde los años cincuenta hasta los ochenta. A mediados de esta última década, el diputado y opositor Lee Kwan Yew respaldó un tipo similar de sistema de partido en Singapur.

> Pienso que un sistema estable es aquel donde hay un partido político principal que representa a una amplia muestra de la población. Entonces se pueden tener unos pocos partidos diferentes en la periferia, partidos dirigidos con mucha seriedad. Pueden tener puntos de vista más amplios, pero de ninguna manera representar intereses sectoriales. Y el principal vuelve todo el tiempo. Pienso que es bueno. Y no me importaría si termináramos en eso en Singapur.[16]

Un primer criterio de democracia consiste en la competencia equitativa y abierta por los votos entre partidos políticos, con ausencia o mínimos niveles de acoso o restricción a los grupos opositores por parte del gobierno. Japón superó claramente esta prueba durante décadas, con libertad de expresión, prensa y reunión, y condiciones razonables de equitatividad en la competencia electoral. En los otros sistemas de partido dominante de Asia, durante muchos años, el campo de juego se inclinó, a veces de forma aplastante, a favor del gobierno. A finales de los años ochenta, sin embargo, las condiciones se habían vuelto iguales en algunos países. En Corea, en 1989, el partido dominante no pudo ganar el control de la Legislatura. Presumiblemente, este fracaso fue un factor importante de su fusión posterior con dos de sus oponentes. En Taiwan, las restricciones a la oposición se levantaron gradualmente. Resulta así concebible que otros países de Extremo Oriente pudieran unirse a Japón en la necesidad de tener un campo de acción en el que el gobierno ganara siempre. En 1990, los sistemas de partido dominante de Extremo Oriente cubrían un abanico que iba desde la democracia hasta el autoritarismo, con Japón en un extremo, Indonesia en el otro, y Corea, Taiwan, Malasia y Singapur en el centro, más o menos en este orden.

Un sistema como éste pudo colmar los requisitos democráti-

cos, pero difería significativamente de los sistemas democráticos predominantes en Occidente. Es un hecho que los partidos y las coaliciones políticas no sólo compiten libre y equitativamente por el poder, sino que también pueden alternarse en él. En algunas sociedades occidentales, como Suecia, un partido permanece en el poder a lo largo de muchas elecciones. Esto, sin embargo, ha sido la excepción. Los sistemas de partido predominante de Asia oriental, que podrían estar apareciendo, parecen aceptar la competencia por el poder pero no la alternancia en él, y la participación en las elecciones para todos, pero la participación en el poder sólo para aquellos del partido principal. Es la democracia sin recambio. El problema básico de este tipo de sistema es diseñar los límites entre "el predominio del partido dominante y el grado de tolerancia de una oposición".[17] Este tipo de sistema político representa una adaptación de las prácticas democráticas occidentales para conservar los valores políticos confucianistas o asiáticos. Las instituciones democráticas no trabajan para promover los valores occidentales de competencia y cambio, sino los valores confucionistas de consenso y estabilidad.

Los sistemas democráticos occidentales, como ya hemos señalado, son menos dependientes que los sistemas autoritarios del rendimiento para lograr su legitimación, porque el fracaso en el ejercicio recae sobre los funcionarios más que sobre el sistema, y la caída y el reemplazo de los funcionarios acarrea la renovación del sistema. Las sociedades de Extremo oriente que han adoptado, o parecen haber adoptado, el modelo de democracia de partido dominante tienen cotas desiguales de desarrollo económico desde los años sesenta a los ochenta. ¿Qué sucede, sin embargo, cuando el ocho por ciento del promedio de crecimiento del PNB desaparece, y se intensifican el desempleo, la inflación y otras formas de percances económicos, y los conflictos sociales y económicos? En una democracia occidental, la respuesta sería cambiar a los funcionarios. Sin embargo, en una democracia de partido dominante, esto significaría un cambio revolucionario en un sistema político basado en la convicción de que un partido siempre estaría en el poder y los otros siempre afuera. Por desgracia, si la estructura de la competencia política no permite que esto suceda, el fracaso del gobierno puede llevar a manifestaciones, protestas, sublevaciones y esfuerzos por movilizar el poder popular para derrocar al gobierno. Entonces el gobierno intentaría responder reprimiendo la disidencia e unponiendo controles autoritarios. La pregunta es la siguiente: ¿hasta dónde esta combinación de partido dominante en Extremo Oriente, de procedimientos occidentales y valores confucianistas, presupone un crecimiento económico sostenido y

sustancial? ¿Puede este último sistema retrasar durante mucho tiempo la caída económica o el estancamiento?

Islam.. "Democracia confucianista" es claramente una contradicción en sus términos. No está tan claro si "democracia islámica" lo es. El igualitarismo y el voluntarismo son temas básicos en el Islam. La "alta cultura del Islam", sostiene Ernest Gellner, está "entrelazada con un conjunto de rasgos: unitarismo, un gobierno ético, individualismo, libros sagrados, puritanismo, una aversión por partes iguales a la meditación y a la jerarquía, una pequeña cuota de magia. Estos rasgos son congruentes, presumiblemente, con los requisitos de la modernidad o la modernización". [18] Por lo general, también son congruentes con los requisitos de la democracia. El Islam, sin embargo, también ha rechazado siempre la distinción entre la comunidad religiosa y la comunidad política. De ahí que no haya equilibrio entre Dios y el César, y la participación política está vinculada a la filiación política. El fundamentalismo islámico exige que en un país musulmán los gobernantes políticos sean musulmanes practicantes, la *shari'a* debería ser la ley fundamental y el *ulama* tendría "un peso decisivo en la articulación, o al menos la revisión y ratificación, de toda la política del gobierno". En la medida en que la legitimidad gubernamental y política fluye de la doctrina religiosa y de su práctica, los conceptos islámicos de la política difieren y contradicen las premisas de las políticas democráticas.

De este modo, la doctrina islámica contiene elementos que podrían ser a la vez favorables y desfavorables a la democracia. En la práctica, con una excepción, ningún país islámico ha mantenido un sistema político completamente democrático durante algún tiempo. La excepción fue Turquía, donde Mustafá Kemal Ataturk rechazó explícitamente los conceptos islámicos de sociedad y política, e intentó crear con vigor un estado-nación secular, moderno, occidental. La experiencia turca con la democracia no ha sido un acontecimiento único. En el mundo islámico, Paquistán intentó asumir la democracia en tres ocasiones, ninguna de las cuales duró. Turquía ha tenido una democracia interrumpida por ocasionales intervenciones militares. Paquistán ha tenido un gobierno burocrático y militar interrumpido por elecciones ocasionales. El único país árabe que mantuvo una forma de democracia, aunque de una variedad distinta, durante un período significativo fue Líbano. Sin embargo, su democracia reposaba en la oligarquía y el 40-50 % de su población era cristiana. Cuando los musulmanes se convirtieron en mayoría en Líbano, y comenzaron a apoyarse entre ellos, la democracia libanesa se quebró. Entre 1981 y 1990,

sólo dos de los treinta y siete países en el mundo con mayoría musulmana eran todavía calificados como "libres" por la "Freedom House" en sus informes anuales: Gambia durante dos años, y la República Turca del Norte de Chipre durante cuatro. Aunque en teoría, el Islam y la democracia son compatibles, en la práctica no han marchado juntos.

Los movimientos de oposición a los regímenes autoritarios en los países del sur y del este de Europa, en Latinoamérica y en Extremo Oriente abrazaron casi universalmente los valores democráticos occidentales, y proclamaron el deseo de introducir los procesos democráticos en sus sociedades. Esto no significa que invariablemente habrían introducido las instituciones democráticas si hubieran tenido la oportunidad de hacerlo. Por lo menos articularon la retórica de la democracia. Por contraste, en las sociedades islámicas autoritarias durante los años ochenta los movimientos que explícitamente hicieron campaña a favor de las políticas democráticas fueron relativamente débiles, y la oposición más poderosa provino del fundamentalismo islámico.

A fines de los años ochenta, los problemas económicos domésticos, combinados con el efecto "bola de nieve" de la democratización en otros lugares, condujeron a los gobiernos de varios países islámicos a relajar sus controles sobre la oposición y a intentar renovar su legitimidad a través de elecciones. Los principales beneficiarios iniciales de estas aperturas fueron los grupos fundamentalistas islámicos. En Argelia, el Frente Islámico de Salvación ganó ampliamente las elecciones locales de junio de 1990, las primeras elecciones libres desde que el país se convirtiera en independiente en 1962, obteniendo el 65 % del voto popular y ganando el control de Argel, treinta y dos de las cuarenta y ocho provincias y el 55 % de los 15.000 puestos municipales. En las elecciones de Jordania de noviembre de 1989, los fundamentalistas islámicos ganaron treinta y seis de los ochenta escaños del Parlamento. En Egipto, muchos candidatos relacionados con la Hermandad Musulmana fueron elegidos en el Parlamento. Según diversos informes, en varios países islámicos grupos fundamentalistas estaban planeando la insurrección contra los regímenes existentes.[19] Los éxitos electorales de los grupos islámicos han reflejado en parte la ausencia de otros partidos de oposición, ya sea porque habían sido suprimidos por el gobierno o bien porque boicotearon las elecciones. No obstante, al parecer el fundamentalismo ha estado ganando fuerza en los países de Oriente Medio. Entre los grupos que aparecían más simpatizantes del fundamentalismo estaban los comerciantes y la gente joven. La fuerza de estas tendencias indujo a los dirigentes laicos de gobierno en Túnez, Turquía y otros

lugares a adoptar políticas abogadas por el fundamentalismo, y a hacer gestos que demostraran su compromiso con el Islam.

De esta manera, la liberalización en los países islámicos realzó el poder de importantes movimientos sociales y políticos cuyo compromiso con la democracia era cuestionable. La posición de los partidos fundamentalistas en las sociedades islámicas en 1990 se parece, en cierto sentido, a la posición de los partidos comunistas en los países de Europa occidental en los años cuarenta y de nuevo en los setenta. En relación con ellos, se plantean preguntas comparables. ¿Continuarían los gobiernos existentes abriendo su política y convocando a elecciones en las cuales los grupos islámicos pudieran competir libre e igualitariamente? ¿Ganarían los grupos islámicos el apoyo de la mayoría en aquellas elecciones? Si lo ganaran, ¿los militares, que en muchas sociedades islámicas (por ejemplo Argelia, Turquía, Paquistán e Indonesia) son fuertemente laicos, permitirían que formaran un gobierno? Y si lo formaran, ¿emprenderían políticas islámicas radicales, que socavaran la democracia y desviaran elementos modernos y pro occidentales en la sociedad?

Los límites de los obstáculos culturales. Resulta aceptable afirmar que las culturas islámicas y confucianista plantean obstáculos insuperables para el desarrollo democrático. Sin embargo, existen varias razones para cuestionar la gravedad de esos obstáculos.

Primero, no se han sostenido en el pasado argumentos similares en relación con la cultura. Como ya hemos dicho, hubo una época en que muchos investigadores sostuvieron que el catolicismo era un obstáculo para la democracia. Otros, en la tradición de Weber, sostuvieron que los países católicos no podían desarrollarse económicamente de la misma manera que los países protestantes. De manera similar, en determinado momento, Weber y otros expertos sostuvieron que los países con culturas confucianistas no emprenderían un desarrollo capitalista con éxito. Sin embargo, en los años ochenta una nueva generación de investigadores vio al confucianismo como una causa importante del espectacular crecimiento económico de las sociedades de Extremo Oriente. A largo plazo, ¿serán más viables las tesis de que el confucianismo perturba el desarrollo económico que aquellas que dicen que el confucianismo lo favorece? Habría que ver con un cierto escepticismo los argumentos que plantean que ciertas culturas son obstáculos permanentes para el desarrollo en una dirección o en otra.

Segundo, las grandes tradiciones históricas culturales, como el Islam y el confucianismo, son cuerpos altamente complejos de ideas, creencias, doctrinas, convicciones, escritos y modelos de conducta.

Cualquier cultura importante, incluyendo también el confucianismo, tiene algunos elementos que son compatibles con la democracia, tanto como el protestantismo y el catolicismo tienen elementos que son claramente antidemocráticos.[20] La democracia confuciana podría ser una contradicción en sus términos, pero la democracia en una sociedad confucianista no lo es necesariamente. La pregunta es: ¿qué elementos son favorables a la democracia en el Islam y en el confucianismo, y cómo y bajo qué condiciones pueden invalidar a los no democráticos de esas mismas tradiciones culturales?

Tercero, aun si la cultura de un país resulta en determinado momento un obstáculo para la democracia, las culturas, históricamente, son más dinámicas que pasivas. Las creencias y actitudes dominantes en una sociedad cambian. Mientras se mantienen elementos de continuidad, la cultura que prevalece en una sociedad puede diferir de manera significativa de lo que fue dos o tres generaciones atrás. En los años cincuenta, la cultura española se describía generalmente como tradicional, autoritaria, jerárquica y orientada hacia el honor y el nivel social. En los años setenta y ochenta, aquellas palabras apenas tenían cabida en una descripción de las actitudes y los valores españoles. Las culturas evolucionan, y, como en España, probablemente la causa más importante de cambio cultural sea el desarrollo económico por sí mismo.

Economía

Algunas relaciones entre los fenómenos sociales, económicos y políticos son más fuertes que aquellas entre niveles de desarrollo económico y la existencia de políticas democráticas. Como ya hemos visto, los giros del autoritarismo hacia la democracia entre 1974 y 1990 se concentraron básicamente en una "zona de transición" en los niveles alto y medio del desarrollo económico. La conclusión parece clara. La pobreza es uno de los principales obstáculos, "probablemente el principal", del desarrollo democrático. El futuro de la democracia depende del futuro del desarrollo económico. Los obstáculos del desarrollo económico son obstáculos de la expansión de la democracia.

La tercera ola de democratización se vio impulsada por el extraordinario crecimiento económico mundial de los años cincuenta y sesenta. Esta etapa llegó a su fin con el aumento del precio del petróleo en 1973 y 1974. Entre 1974 y 1990, la democratización se aceleró en todo el mundo, pero el crecimiento económico se hizo más lento. Los índices anuales de crecimiento en el

PNB per cápita para los países de bajos y medios ingresos entre 1965 y 1989 fueron los siguientes:

1965-73	4,0 %
1973-80	2,6 %
1980-89	1,8 %

Existían diferencias sustanciales entre las regiones en los índices de crecimiento. Los índices de Extremo Oriente permanecieron elevados a través de los años setenta y ochenta y los índices generales de crecimiento en Asia del Sur se elevaron. Por otra parte, los índices de crecimiento en Oriente Medio, norte de Africa, Latinoamérica y el Caribe descendieron bruscamente de los años setenta a los ochenta. Estos cayeron rápidamente en el Africa subsahariana. El PNB en Africa se mantuvo en equilibrio durante los últimos años de la década del 1970 y cayó a un promedio anual del 2,2 % durante los años ochenta. Los obstáculos económicos la democratización en Africa aumentaron, entonces, claramente, durante los años ochenta. Las perspectivas para los noventa no son alentadoras. Aun si las reformas económicas, la ayuda a la deuda externa y la asistencia económica se materializan, el Banco Mundial predijo un índice anual de las tasas de crecimiento en el producto bruto interno (PIB) para Africa de sólo el 0,5 % para lo que queda del siglo.[21] Si esta predicción es exacta, los obstáculos económicos a la democratización en el Africa subsahariana seguirán siendo aplastantes en el siglo XXI.

El Banco Mundial ha sido más optimista en sus predicciones de crecimiento económico para China y los países no democráticos del Sur de Asia. Sin embargo los bajos niveles de crecimiento económico en aquellos países generalmente significan que, hasta con un índice de crecimiento anual per cápita del 3-5 %, las condiciones económicas favorables a la democratización tardarían todavía en llegar.

En 1990, varios países no exportadores de petróleo —Singapur, Argelia, Sudáfrica, Yugoslavia— habían alcanzado ciertos niveles de desarrollo económico en la zona de ingresos medio y altos, o por encima de donde las transiciones a la democracia podrían esperarse. Iran e Irak, dos países exportadores de petróleo con poblaciones importantes y algún desarrollo industrial, también estaban en esta zona. En aquellos países, las condiciones económicas previas para la democratización estaban en cierta medida presentes, pero la democratización todavía no había ocurrido. Otros dieciocho países con gobiernos no democráticos tenían niveles ligeramente más bajos de desarrollo económico, según la categoría de ingresos medios y altos del Banco Mundial, que incluye a los

países con un PNB en 1988 de 600U$S a 2200[22] Para dos de ellos, Líbano y Angola, no había cifras de ingresos disponibles. Nueve de los restantes dieciséis países tuvieron en 1988 ingresos per cápita entre 1000 y U$S 2000. Aquí se incluyen tres países árabes (Siria, Jordania y Túnez), dos del sudeste asiático (Malasia y Tailandia), tres latinoamericanos (Panamá, México y Paraguay) y uno africano (Camerún). Estos países están equilibrados por avances hacia la zona de transiciones políticas de ingresos medios y altos. En cinco de nueve países (Malasia, Jordania, Túnez, Camerún y Tailandia) el PIB creció hasta un promedio anual del 3-4 %, o superior, entre 1980 y 1988. Si estas tasas de crecimiento continuaran, las condiciones económicas favorables a las democratizaciones podrían converger en esos países durante los años noventa. Si Siria, Paraguay, Panamá y México pudieran alcanzar tasas de crecimiento significativamente más altas que las que tuvieron entre 1980 y 1988, también estarían avanzando hacia niveles de desarrollo económico que pudieran favorecer la democratización.

Los siete países no democráticos con un PNB per cápita en 1988 entre 500 y U$S 1000 fueron el Congo, Marruecos, Costa de Marfil, Egipto, Senegal, Zimbabwe y Yemen. La mayoría de ellos tuvieron importantes tasas de crecimiento económico durante los años ochenta. Si pudieran mantener esas tasas, avanzarían hacia la zona económica favorable a la democratización apenas comenzado el siglo XXI.

El grueso aplastante de los países donde las condiciones económicas que sostendrían la democratización aparecieron en los años noventa, fueron los de Oriente Medio y Africa del Norte. El bienestar económico de aquellos países (encerrados entre paréntesis en el cuadro 6.1) dependía de la exportación de petróleo, una situación que favorecía el control de la burocracia del estado y por ello permitía un clima menos favorable a la democratización. Sin embargo esto no significaba que necesariamente la democratización fuera imposible. Después de todo, los estados burocráticos de Europa oriental ejercen un control todavía más absoluto que el de los países exportadores de petróleo. Resulta concebible esperar que el control pueda quebrarse entre éstos, así como se quebró dramáticamente entre los primeros. Entre los otros estados de Oriente Medio y Africa del Norte, Argelia ya había alcanzado el nivel que podría conducirla a la democratización; Siria se estaba aproximando; Jordania, Túnez, Marruecos, Egipto y Yemen del Norte estaban más abajo de la zona de transición, pero crecieron rápidamente durante los años ochenta. Las sociedades y economías de Oriente Medio estaban aproximándose al punto donde serían demasiado ricas y complejas para sus valores tradicionales,

militares y sistemas de gobierno autoritario de partido único. La ola de democratización que avanzó por el mundo de región en región en los años setenta y ochenta fue un rasgo dominante de la política de Oriente Medio y Africa del Norte en los noventa. El tema de economía *versus* cultura acabaría uniéndose: ¿qué formas políticas aparecerán en esos países cuando la prosperidad económica interactúe con las tradiciones y los valores islámicos?

En China, los obstáculos para la democratización en 1990 fueron políticos, económicos y culturales; en Africa fueron aplastantemente económicos; en los países rápidamente desarrollados de Extremo Oriente y en muchos países islámicos, fueron originariamente culturales.

Cuadro 6.1
PNB per cápita en 1988

Países no democráticos: ingresos altos y medios

Nivel de ingresos (en dólares)	Oriente Medio Mundo arábigo	Asia sudoriental	Africa	Otros
Ingreso alto (>6000)	(Emiratos árabes)* (Kuwait) (Arabia Saudita)	Singapur		
Ingreso medio-alto (2300-5500)	(Irak) (Irán) (Libia) (Omán)* Argelia*		(Gabón) Sudáfrica	Yugoslavia
Ingreso medio-bajo (1000-2200)	Siria Jordania* Túnez*	Malasia* Tailandia	Camerún*	Panamá México Paraguay
(500-1000)	Marruecos* Egipto* Yemen* Líbano		Congo* Costa de Marfil Zimbabwe Senegal* Angola	

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1990* (Nueva York, Oxford University Press, 1990) págs. 178-81.

( ) Los paréntesis indican un país que es un importante exportador de petróleo.

* Indica un país con una tasa media anual de crecimiento del PIB desde 1980 a 1988 superior al 3 %.

DESARROLLO ECONOMICO Y LIDERAZGO POLITICO

La historia ha demostrado que tanto los optimistas como los pesimistas se equivocan sobre la democracia, y los acontecimientos futuros probablemente lo sigan confirmando. En muchas sociedades hay obstáculos formidables para la expansión de las democracias. La tercera ola, la "revolución democrática mundial" de fines del siglo XX, no durará siempre. Podría sucederla un nuevo rebrote del autoritarismo que constituyera una tercera contraola. Esto, sin embargo, no cerraría la posibilidad de que alguna vez en el siglo XXI se desarrollara una cuarta ola de democratización. La historia nos enseña que los dos factores que determinan las posibilidades futuras y de expansión de la democracia son el desarrollo económico y el liderazgo político.

La mayoría de las sociedades pobres seguirán siendo no democráticas mientras sigan siendo pobres. Sin embargo, la pobreza no es inevitable. En el pasado, naciones como Corea del Sur se consideraban irremisiblemente sumidas en el atraso económico, y luego asombraron al mundo por su capacidad de volverse rápidamente prósperas. En los años ochenta nació un nuevo consenso entre los economistas desarrollistas sobre la manera de promover el desarrollo económico. El consenso al que se llegó en los años ochenta podría ser o no ser más duradero y más productivo que los diferentes consensos entre economistas que existían en los años cincuenta y sesenta. Con todo, la nueva ortodoxia de la neo-ortodoxia ha producido resultados significativos en muchos países. Sin embargo, es necesario hacer dos advertencias. Primero, el desarrollo económico para los países desarrollados más tarde, a grandes rasgos los de África, podría ser más difícil de lo que fue para los que se desarrollaron antes, porque las ventajas del atraso están contrarrestadas por la diferencia amplísima e históricamente sin precedentes entre los países ricos y los países pobres. Segundo, pudieron aparecer nuevas formas de autoritarismo que resultaran útiles para las sociedades basadas en la riqueza, en el dominio por la información y en la tecnología. Si estas posibilidades no se materializan, el desarrollo económico crearía las condiciones para la sustitución progresiva de los sistemas políticos autoritarios por otros democráticos. El tiempo juega a favor de la democracia.

El desarrollo económico hace posible la democracia; el liderazgo político, la hace real. Para que las democracias lleguen a serlo, las elites políticas del futuro tendrán que creer mínimamente que la democracia es al menos la forma de gobierno menos mala para sus sociedades y para ellos mismos. También deberán tener la habilidad para conseguir la democracia frente a los elementos ra-

dicalizados y ultraconservadores, que inevitablemente van a existir y persistirán en socavar sus esfuerzos. La democracia se difundirá en el mundo en la medida en que los que detentan el poder en cada país quieran que se difunda. Un siglo y medio después de que Tocqueville observó la aparición de la moderna democracia en América, sucesivas olas de democratización han bañado las costas de las dictaduras. Flotando sobre una creciente marea de progreso económico, cada ola avanzó más allá y retrocedió en el reflujo menos que sus predecesoras. La historia, para cambiar la metáfora, no se mueve en línea recta, pero cuando líderes hábiles y decididos la empujan, siempre se mueve.

NOTAS

Capítulo 1: ¿Qué?

1. Para descripciones del plan y ejecución del golpe del 25 de abril, véanse Robert Harvey, *Portugal: Birth of Democracy* (Londres: Macmillan, 1978), pp. 14-20, y Douglas Porch, *The Portuguese Armed Forces and Revolution* (Londres: Croom Helm; Standford: Hoover Institution Press, 1977), pp. 83-87, 90-94).

2. Citado en Tad Szulc, "Lisbon and Washington: Behind the Portuguese Revolution", *Foreign Policy* 21 (invierno 1975-76), p. 3.

3. Para ulteriores elaboraciones de estas dificultades, véanse Samuel P. Huntington, "The Modest Meaning of Democracy", en *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum*, comp. Robert A. Pastor (Nueva York, Holmes y Meier, 1989), pp. 11-18, y Jeane J. Kirkpatrick, "Democratic Elections, Democratic Government, and Democratic Theory", en *Democracy at the Polls*, comps. David Butler, Howard R. Penniman y Austin Ranney (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981), pp. 325-48.

4. Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, 2° ed. (Nueva York: Harper, 1947), cap. 21 y p. 269.

5. Véanse Robert A. Dahl, *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Haven: Yale University Press, 1971), pp. 1-10; Giovanni Sartori, *Democratic Theory* (Detroit: Wayne State University Press, 1962), pp. 228 y ss.; Kirkpatrick, "Democratic Elections", pp. 325y ss.; Raymond English, *Constitutional Democracy vs. Utopian Democracy* (Washington: Ethics and Public Policy Center, 1983); G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies* (Cambridge: Harvard University Press, 1982), pp. 2-7; Juan J. Linz, "Crisis, Breakdown, and Reequilibration", en *The Breakdown of Democratic Regimes*, comps. Juan J. Linz y Alfred Stepan (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 5-6; Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter,